K45 8/168

K45 8/168

K 45 8/168

РАЗБОРЪ

СОЧИНЕНІЯ Г. АНДРЕЕВСКАГО

„О НАМѢСТНИКАХЪ, ВОЕВОДАХЪ И ГУБЕРНАТОРАХЪ“,

СОСТАВЛЕННЫЙ,

ПО ПОРУЧЕНІЮ ИМПЕРАТОРСКОЙ АКАДЕМІИ НАУКЪ,

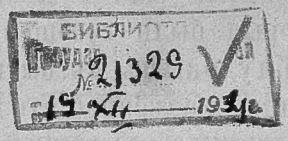
Николаемъ Калачевымъ,

СЪ ПРИЛОЖЕНІЕМЪ ДОПОЛНИТЕЛЬНАГО ИЗСЛѢДОВАНІЯ АВТОРА И ОБОЗРѢНІЯ ПРОЕКТОВЪ И БУМАГЪ КОМИТЕТА 6-ГО ДЕКАБРЯ 1826 ГОДА, ОТНОСЯЩИХСЯ КЪ ГУБЕРНСКИМЪ УЧРЕЖДЕНІЯМЪ.

САНКТПЕТЕРБУРГЪ.
ТИПОГРАФІЯ ИМПЕРАТОРСКОЙ АКАДЕМІИ НАУКЪ.
(Вас. Ост., 9 лин. № 12.)
1867.

Напечатано по распоряженію Императорской Академіи Наукъ. Санктпетербургъ, 22-го марта 1867 года.

Непремѣнный Секретарь, Академикъ *К. Веселовскій.*



На диспутѣ, въ которомъ г. Андреевскій защищалъ въ С.-Петербургскомъ Университетѣ написанную имъ, для полученія степени доктора правъ, диссертацію «О Намѣстникахъ, Воеводахъ и Губернаторахъ», я имѣлъ честь, по приглашенію гг. Профессоровъ Юридическаго Факультета, высказать нѣсколько относящихся къ ней замѣчаній, изложенныхъ мною за тѣмъ подробнѣе въ рецензіи, составленной на то же сочиненіе по порученію Императорской Академіи Наукъ. Тогда же, имѣя подъ рукою нѣкоторые неизданные еще матеріалы по древнему русскому праву и драгоцѣнныя бумаги по преобразованію губернскихъ и уѣздныхъ учрежденій состоявшаго при Государственномъ Совѣтѣ Комитета 6-го декабря 1826 года, которыя были сообщены мнѣ покойнымъ графомъ Д. Н. Блудовымъ въ бытность мою членомъ (отъ II-го Отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи) образованной при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ Коммиссіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, я составилъ съ одной стороны по вышеупомянутымъ древнимъ документамъ Очеркъ отношеній народа къ правительственнымъ властямъ до Петра Великаго, и перечень учрежденій древней Россіи, оставшихся болѣе или менѣе продолжительное время и въ XVIII-мъ столѣтіи, а съ другой стороны—полный отчетъ о проектахъ и другихъ бумагахъ Комитета 6-го декабря,

относящихся до Губернскихъ учрежденій. Удостоившись впослѣдствіи получить Высочайшее разрѣшеніе на напечатаніе этого послѣдняго труда, я счелъ полезнымъ приложить его, вмѣстѣ съ двумя вышеозначенными статьями, какъ важный матеріалъ для исторіи отечественнаго законодательства, къ написанному мною отзыву о книгѣ г. Андреевскаго, и въ виду такого его значенія, независимо отъ Отчета Академіи Наукъ о XXXIV-мъ присужденіи Демидовскихъ премій, въ которомъ, между прочими рецензіями, помѣщенъ и мой разборъ, выпустить въ свѣтъ нѣсколько отдѣльныхъ экземпляровъ этого разбора со всѣми къ нему приложеніями.

Н. Калачовъ.

РАЗБОРЪ СОЧИНЕНІЯ

Г. АНДРЕЕВСКАГО:

„О НАМѢСТНИКАХЪ, ВОЕВОДАХЪ И ГУБЕРНАТОРАХЪ".

Имя г. Андреевскаго довольно извѣстно въ нашей юридической литературѣ. Но и независимо отъ этого, предметъ, выбранный имъ для настоящаго его сочиненія, имѣетъ такое важное современное значеніе; такъ близко соприкасается практическаго осуществленія одной изъ великихъ реформъ, предпринятыхъ правительствомъ; такъ наконецъ наглядно, однимъ своимъ названіемъ, выясняетъ необходимость въ подробномъ изученіи исторіи отечественнаго законодательства для развитія началъ его въ ближайшемъ будущемъ, что мы, конечно, въ полномъ правѣ признать предложенный нашему разсмотрѣнію трудъ за капитальное и многознаменательное явленіе, заслуживающее большаго вниманія даже по одной его мысли. Что съ этой самой точки смотрѣлъ на свою задачу и авторъ — очевидно какъ изъ его предисловія, въ которомъ онъ, указывая на «Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ», прибавляетъ, что оно предназначено внести новую жизнь въ губернское управленіе, а вмѣстѣ съ тѣмъ значительно видоизмѣнить и существо должности губернатора, почему самому «изученіе всѣхъ началъ и сторонъ бывшаго до сихъ поръ мѣстнаго управленія въ Россіи имѣетъ глубокій теоретическій и современный интересъ»; такъ и изъ заключенія къ его книгѣ, въ которомъ онъ ясно говоритъ, что «въ типѣ губернаторской должности замѣтны признаки

начала историческаго, имѣющаго вполнѣ измѣниться, преобразоваться въ иной, новый типъ мѣстнаго администратора».

Итакъ: въ чемъ заключался этотъ типъ мѣстнаго управителя въ разное время существованія нашего государства; какъ онъ дѣйствовалъ въ средѣ, его окружавшей, при разныхъ условіяхъ народнаго быта; какія черты онъ вынесъ отсюда, какъ основныя начала нынѣшняго званія губернатора и какія наконецъ измѣненія предстоятъ ему въ будущемъ? — вотъ тѣ важные вопросы, которые долженъ былъ задать себѣ авторъ и удачное разрѣшеніе коихъ можетъ имѣть большую цѣну не только для науки, но и для цѣли практической.

Мы полагаемъ, что обязанность наша, какъ рецензента, будетъ выполнена, если мы покажемъ, въ какой мѣрѣ разрѣшены авторомъ всѣ эти вопросы и насколько его разрѣшеніе можетъ быть признано, по нашему мнѣнію, удовлетворительнымъ. Поэтому приступаемъ прямо къ разсмотрѣнію способа, принятаго имъ для изложенія своего предмета, такъ какъ отсюда лучше всего видно, на что было обращено авторомъ особенное вниманіе и что напротивъ, оставлено имъ, какъ неподлежащее разсмотрѣнію.

«Должность губернатора — говоритъ г. Андреевскій — находится въ исторической связи съ должностями воеводы и намѣстника: это три однородныя должности, принадлежащія тремъ разнымъ періодамъ исторіи русскаго права.... Каждая изъ этихъ должностей стоитъ въ тѣсной связи со всѣмъ, какъ мѣстнымъ, такъ и общимъ государственнымъ управленіемъ. Дѣлая предметомъ настоящаго анализа только одну эту должность, я счелъ необходимымъ указать и на связь ея съ другими органами какъ общаго государственнаго, такъ и мѣстнаго управленія, но старался при выясненіи этой связи не вдаваться въ подробности. При самомъ анализѣ трехъ этихъ однородныхъ должностей я имѣлъ цѣлію изученіе каждой изъ нихъ преимущественно посредствомъ разсмотрѣнія тѣхъ дѣлъ, которыя были имъ поручаемы, или которыя по обычной необходимости входили въ кругъ обязанностей, связывавшихся съ этими должностями. Изъ богатыхъ данныхъ,

представляемыхъ источниками исторіи русскаго права, я подвергалъ изученію особенно тѣ, которыя, не представляя какого либо случайнаго, относящагося къ отдѣльной мѣстности явленія, обличаютъ напротивъ характеръ общаго правила или начала: совокупность такихъ данныхъ можетъ болѣе или менѣе вѣрно обрисовать типъ этой правительственной должности трехъ различныхъ періодовъ русской жизни. На этомъ основаніи я разсматривалъ эту должность только по отношенію къ Великороссіи; разсмотрѣніе соотвѣтствующей должности въ тѣхъ областяхъ, которыя составляютъ теперь части Россійской Имперіи, но которыя имѣли свою отдѣльную жизнь и исторію, требуетъ особаго спеціальнаго труда» (стр. 1—2).

Изъ этихъ словъ очевидно, что авторъ преимущественное вниманіе обратилъ на права и обязанности, которыя лежали на намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ, какъ на главныхъ органахъ мѣстнаго управленія въ разные періоды его развитія. Такъ какъ однако эти права и обязанности лишь въ отношеніи къ губернаторамъ выражены съ достаточною ясностію въ законодательныхъ источникахъ, то г. Андреевскій призналъ полезнымъ для опредѣленія ихъ сущности обращаться и къ другимъ современнымъ матеріаламъ, ограничившись при этомъ памятниками, относящимися къ одной Великой Россіи. Съ своей стороны, мы не можемъ не одобрить такого ограниченія: оно избавило автора отъ обязанности усложнять свой трудъ частями, которыя во многихъ случаяхъ не имѣли бы съ нимъ ближайшей связи; а для предположенной имъ практической цѣли были бы скорѣе вредны, чѣмъ полезны, заслоняя собою тѣ непосредственные выводы, которые должны быть добыты исключительнымъ изслѣдованіемъ юридическаго быта частей Россіи, составляющихъ, какъ ея зерно или основа, однородное цѣлое. Но затѣмъ считаемъ долгомъ остановиться нѣсколько долѣе на поставленной себѣ авторомъ задачѣ — раскрыть главнымъ образомъ права и обязанности, лежавшія на намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ въ разные періоды мѣстнаго управленія. Вполнѣ понимая, что съ точки зрѣнія теоре-

тической разрѣшеніе этого вопроса необходимо, мы думаемъ однако, что изслѣдованіе о сущности правъ и обязанностей означенныхъ органовъ мѣстнаго управленія было бы слишкомъ односторонне, если бы вмѣстѣ съ тѣмъ не взято было во вниманіе самое проявленіе ихъ дѣятельности въ той средѣ, въ которой имъ суждено было осуществлять тѣ или другія права и обязанности. Такъ думалъ и авторъ, и потому мѣстами мы находимъ въ его сочиненіи указанія на бытъ народный, который вызывалъ тѣ или другія мѣры со стороны правительства. Такъ напримѣръ, упоминая о привилегіяхъ, или жалованныхъ и уставныхъ грамотахъ, которыя давались князьями, съ XIV столѣтія, какъ отдѣльнымъ лицамъ, такъ и цѣлымъ общинамъ въ ущербъ власти намѣстниковъ, онъ старается пояснить основанія, вызвавшія эти привилегіи (стр. 32 и 33). Такъ, говоря о появленіи должности воеводъ, онъ указываетъ, между прочимъ, какъ на причину ея введенія, измѣнившіеся нравы и обстоятельства, содѣйствовавшіе въ XVI столѣтіи развитію всеобщаго рабства и крѣпости (стр. 37). Такъ наконецъ и въ отношеніи къ губернаторамъ авторъ замѣчаетъ, что эта должность не могла получить того значенія, которое предполагало дать ей правительство, потому что тому препятствовало отсутствіе необходимаго условія государственной жизни—гражданской свободы бо̀льшей массы подданныхъ (стр. 152 и 153). Но всѣ такія мѣста не имѣютъ, какъ намъ кажется, твердой внутренней связи съ самимъ изложеніемъ и характеристикой дѣятельности разсматриваемыхъ авторомъ органовъ мѣстнаго управленія. Напротивъ того, онъ съ самаго начала своего изслѣдованія старается лишь о томъ, какъ бы уловить тѣ постановленія верховной власти, которыми опредѣлялись права̀ и обязанности означенныхъ должностныхъ лицъ, такъ что не находя видимыхъ указаній на такія постановленія въ древнѣйшихъ памятникахъ законодательства, заключаетъ отсюда, что намѣстникамъ, въ видѣ *кормленія*, предоставлялся полный произволъ относительно подвластнаго имъ народа. Вопреки однако этому предположенію, вслѣдъ затѣмъ исчисляются права̀ и обязанности намѣстниковъ по дѣятельности финансовой, воен-

ной, политической и для пользы и благосостоянія народа, съ подраздѣленіемъ послѣдней на дѣятельность собственно административную и судебную. Переходя къ должности воеводъ, авторъ точно также бо̀льшую часть этой главы своей книги посвящаетъ разсмотрѣнію лежавшихъ на нихъ обязанностей по управленію военному, дипломатическому, финансовому и хозяйственному, а также ихъ дѣятельности относительно народнаго благосостоянія и безопасности и по части судебной. Такая же наконецъ система соблюдена и при разсмотрѣніи должности губернаторовъ. Такимъ образомъ весь трудъ является собственно въ высшей степени добросовѣстнымъ разысканіемъ постановленій, разсѣянныхъ въ источникахъ законодательства о правахъ и обязанностяхъ, которыя возлагались правительствомъ, въ разное время, на главныхъ органовъ мѣстнаго управленія; о томъ же, какъ осуществлялись на практикѣ эти права̀ и обязанности и какъ относился къ нимъ народъ подъ вліяніемъ своихъ нравовъ и обычаевъ, авторъ почти не упоминаетъ.

Мы никакъ не можемъ предположить, чтобы такой способъ изслѣдованія со стороны столь умнаго и точнаго писателя, какъ г. Андреевскій, былъ дѣломъ случайности или недостаточнаго вниманія его къ своему предмету. Къ счастію, онъ самъ, хотя не прямо, объясняетъ намъ причину, заставившую его устраниться отъ ближайшаго разсмотрѣнія того, какъ проявлялась дѣятельность намѣстниковъ, воеводъ и губернаторовъ въ той средѣ, къ которой она непосредственно относилась. По мнѣнію автора, съ утвержденія въ Россіи единовластія до позднѣйшаго времени, народъ нашъ не былъ связанъ никакимъ единствомъ съ правительствомъ: онъ не принималъ никакого участія въ государственныхъ дѣлахъ и не проявлялъ никакихъ признаковъ общественной жизни; поэтому верховная власть сосредоточила въ рукахъ своихъ органовъ надзоръ и распоряженія по всѣмъ вѣтвямъ управленія. Но приведемъ лучше, въ подтвержденіе такого мнѣнія г. Андреевскаго, его собственныя слова, представляющія вмѣстѣ съ тѣмъ сжатый очеркъ его взгляда на весь ходъ и развитіе должностей

намѣстника, воеводы и губернатора, хотя не можемъ при этомъ не замѣтить, что изъ сказаннаго здѣсь многое является лишь выраженіемъ личнаго убѣжденія автора, а не выводомъ изъ предъидущихъ его изслѣдованій.

«Характеристическія черты должности губернатора указываютъ — говоритъ онъ — на тѣсную связь ея съ прошедшимъ: это одна изъ формъ тѣхъ общественныхъ, политическихъ началъ, двумя другими формами которыхъ являлись воеводы и намѣстники.

«Современные тому положенію общественной жизни Россіи, когда не было связи и единства между правительствомъ и народомъ, когда отсутствовало одно изъ условій государственной жизни — верховная власть, — намѣстники постепенно теряютъ свой прежній характеръ, постепенно блѣднѣютъ съ возвышеніемъ Москвы, съ порождающеюся связью между властью и народомъ и исчезаютъ при развитіи верховной власти, при первомъ анализѣ, который стремится провести новое Московское правительство по отношенію къ благополучію народа.

«Этотъ, начавшійся въ Москвѣ, анализъ замираетъ въ самомъ началѣ. Условія общественной жизни отвлекаютъ власть отъ возможности того союза съ народомъ, первые лучи котораго блеснули въ XVI стол. Начало рабства съ одной стороны, начало смутъ и войны съ другой, заставляютъ Московское правительство обратиться къ прежнимъ, отчасти подавленнымъ, но неразрушеннымъ элементамъ, которымъ Москва даетъ новую форму вмѣсто намѣстнической — воеводскую; воеводы, какъ временные, вызванные случайными обстоятельствами администраторы дѣйствуютъ около двухъ столѣтій, продолжаютъ въ новой формѣ прежнее намѣстническое дѣло и службу.

«Должность воеводъ и намѣстниковъ связана историческою нитью: при тѣхъ и другихъ нѣтъ совокупности условій, которыя бы дѣлали возможною дѣйствительную государственную жизнь и мѣстныхъ администраторовъ дѣйствительными правителями. Произволъ, посулы, вѣра въ дьяка, безпечность въ управленіи, корыстныя, эгоистическія убѣжденія относительно призыва даютъ

много сходства воеводамъ съ намѣстниками; но есть между ними и разница. Намѣстники, обязывая князя своею службою, давая ему возможность стремиться къ власти и выработывать свое политическое положеніе, живутъ своею особою жизнію, знаютъ свое дружинное дородство и честь и видятъ въ народѣ, въ управляемыхъ свое законное средство. Иначе стоитъ воевода. Его дородство, его честь — только служилыя, придворныя; онъ подъ надзоромъ, на отчетѣ пользуется кормомъ и управляемыми, онъ окруженъ тѣми приказными формами, которыя создаются Московскимъ правительствомъ съ цѣлію доставить народу дѣйствительное управленіе и имѣть въ своей Московской власти, подъ своимъ отчетомъ управляющихъ. Но какъ правительство, окруженное началами рабства, началами крѣпости, не въ состояніи наполнить созданныя имъ формы дѣйствительно государственнымъ содержаніемъ, то воевода наполняетъ ихъ собственнымъ содержаніемъ, и прикрываясь ими, онъ въ своей дѣятельности, въ своихъ отношеніяхъ къ народу, съ виду многимъ отличенъ отъ намѣстника, но въ дѣйствительности нерѣдко его напоминаетъ. Впрочемъ произволъ его, власть его, обращеніе съ народомъ, какъ съ средствомъ для его личныхъ властительскихъ цѣлей, не выступаютъ гласно и явно, напротивъ, укрываются отъ контролирующей Москвы, и только потому, что правительственныя средства контроля слабы, воевода даетъ результаты управленія не тѣ, какихъ бы желало Московское правительство.

«Съ начавшимися въ XVIII столѣтіи преобразованіями Россіи преобразовываются и представители мѣстнаго управленія: вмѣсто воеводъ являются губернаторы. Попытка провести во все управленіе государственныя начала, отдѣлить отъ администраціи судъ, поставить управителей на надлежащія основанія государственной отвѣтственности — встрѣтила неодолимыя препятствія въ самыхъ условіяхъ общественной жизни, заставлявшихъ общество оставаться совершенно равнодушнымъ по отношенію къ вопросу своего благосостоянія и развитія. Заключая въ себѣ сильный процентъ начала рабства и крѣпости, общество не въ состоя-

нiи было воспользоваться или даже принять какое либо участiе въ государственныхъ началахъ, которыя правительство съ такою энергiею стремилось влить въ Русскую жизнь. Необходимымъ послѣдствiемъ такого положенiя явилось желанiе правительства взять всѣ работы относительно развитiя общества исключительно на себя, устроивать жизнь общества по своему, и не обращая вниманiя на равнодушiе общества, вести его къ счастiю и развитiю во что бы то ни стало. Губернаторы, поставленные императоромъ Петромъ I, выражая въ кругѣ своихъ обязанностей это стремленiе правительства доставить обществу такое искуственное развитiе и благосостояніе, могутъ выполнять возлагавшiяся на нихъ обязанности только формально, неудовлетворительно. Неудовлетворительность мѣстнаго управленiя вызвала анализъ императрицы Екатерины II. Въ ея великомъ наказѣ коммиссiи сочиненiя новаго уложенiя и нѣкоторыхъ распоряженiяхъ свѣтятся намѣренiя совершенно отбросить покровительственную политику, вызвать стремленiе самого общества къ развитiю и благополучiю, ограничить правительственную дѣятельность наблюденiемъ, чтобы общественныя силы развивались не въ ущербъ интересамъ правительства и государства; поставить на совершенно иныя основанiя и мѣстныхъ управителей — губернаторовъ. Но этимъ стремленiямъ нельзя было осуществиться при отсутствiи необходимаго условiя государственной жизни — гражданской свободы большей массы подданныхъ: крѣпостная зависимость составляла преграду, о которую разбивались всѣ проекты и планы государственной жизни. Потому, вмѣсто новыхъ началъ губернскаго управленiя, императрица Екатерина II, въ своемъ учрежденiи 1775 года, кладетъ прочнѣйшiя основанiя централизацiи губернскаго управленiя въ должности губернатора. Не будучи въ состоянiи дать губернатору постъ правительственнаго контролера надъ дѣятельностiю общественныхъ силъ, такъ какъ такой дѣятельности не существовало, правительство продолжаетъ по прежнему, хотя въ другой формѣ, дѣлать и работать само за общество: въ должности губернатора императрица Екатерина II совокупляетъ обязанности какъ над-

зора, такъ и распоряженій по всѣмъ вѣтвямъ и отраслямъ администраціи. Ея преемники продолжаютъ систематически дополнять и развивать ею начатое: на началахъ централизаціи постепенно выростаетъ должность губернаторовъ и достигаетъ полнѣйшихъ формальныхъ размѣровъ къ тому времени, какъ совершается полнѣйшій переворотъ Русской государственной жизни, манифестомъ 19 февраля 1861 года, призвавшимъ къ государственной жизни большинство русскаго народа, утерявшее свою гражданскую свободу. Возвращеніе къ гражданской свободѣ народа, будучи возвращеніемъ къ потерянному государственному единству, возбуждаетъ реформу всего того, что̀ являлось до сихъ поръ началомъ государственнымъ только со стороны формы, что̀ не могло въ теченіи столькихъ столѣтій наполниться надлежащимъ государственнымъ содержаніемъ. Должность губернатора прежде всего испытываетъ на себѣ благія перемѣны и приведетъ къ выработкѣ новаго типа губернаторской должности.

«Какъ съ XVIII стол. въ реформахъ относительно должности начальника губерніи направленіе заключалось въ систематическомъ сосредоточеніи въ рукахъ губернатора всѣхъ вѣтвей управленія, такъ теперь направленіе реформъ приметъ путь діаметрально-противоположный: отъ должности губернатора будетъ отсѣкаться все то, что̀ имѣло значеніе только формальное, что̀ не вытекало изъ идеи самой должности, но присоединялось къ ней только потому, что не на кого было возложить, некому было довѣрить. Изданныя уже два положенія, являющіяся прямыми и непосредственными послѣдствіями освобожденія крестьянъ отъ крѣпостной зависимости (Основныя положенія преобразованія судебной части 1862 г. и Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ 1 января 1864 г.) заявляютъ путь, по которому двинутся реформы должности губернатора. Основныя положенія преобразованія судебной части даютъ возможность отдѣлить наконецъ судъ отъ администраціи и избавить губернатора отъ обязанности быть судьею, отдѣляютъ ему сферу исключительно административную. Положеніе о земскихъ учрежденіяхъ отсѣкаетъ отъ должности губернатора распоряженія важ-

нѣйшими финансовыми дѣлами мѣстности и распоряженія по важнѣйшимъ полицейскимъ вопросамъ, благосостоянія и безопасности (общественное хозяйство, пути сообщеній, народное продовольствіе, общественное призрѣніе бѣдныхъ и проч.); всѣ эти вопросы, разрѣшаемые земствомъ, будутъ получать, когда новыя начала земскаго управленія дѣйствительно привьются, надлежащее, дѣйствительное разрѣшеніе, не будутъ ограничиваться однѣми формами, какъ это, по необходимости, должно было являться при губернаторскомъ управленіи этими дѣлами. Должность губернатора такимъ образомъ мало по малу сдѣлается постомъ наблюдателя государственныхъ, правительственныхъ интересовъ, сдѣлается постомъ политическимъ, заключитъ въ своемъ существѣ возможность осуществлять этотъ важный призывъ новымъ, дѣйствительно государственнымъ образомъ» (стр. 150 и 154).

Отдавая должную справедливость логической послѣдовательности, съ которою авторъ связываетъ между собою въ этомъ живомъ взглядѣ разныя части своего предмета, и вполнѣ сочувствуя высокому интересу, который онъ возбуждаетъ въ читателѣ, мы вмѣстѣ съ тѣмъ убѣждаемся, что на задачу предпринятаго имъ труда онъ смотрѣлъ только со стороны содержанія или суммы должностныхъ обязанностей, возлагавшихся верховною властью на ея органовъ по дѣламъ мѣстнаго управленія. Такъ какъ, по мнѣнію г. Андреевскаго, оно первоначально всецѣло передавалось въ ихъ руки, то въ немъ смѣшивались безразлично разныя отрасли. Затѣмъ правительство перешло къ различенію этихъ отраслей и къ распредѣленію ихъ между разными органами мѣстнаго управленія; но всѣ онѣ сосредоточивались, сначала безъ системы, а потомъ, на основаніи строго проведеннаго начала централизаціи, въ рукахъ воеводъ и губернаторовъ, пока наконецъ, съ освобожденіемъ народа отъ крѣпостной зависимости и отъ другихъ стѣснительныхъ условій его частной и общественной жизни, оказалось возможнымъ большую часть ихъ передать въ его руки. Такимъ образомъ, выясненіе началъ, на основаніи которыхъ верховная власть установляла у насъ въ разное время мѣстное управ-

леніе, съ помощію подробнаго анализа правъ и обязанностей, лежавшихъ на намѣстникахъ, воеводахъ и губернаторахъ, какъ на главныхъ органахъ этого управленія — вотъ что поставилъ себѣ цѣлью авторъ и что онъ выполнилъ, какъ намъ кажется, съ блистательнымъ успѣхомъ. Поэтому, становясь на его точку зрѣнія, хотя и полагая, что такой взглядъ должно признать односторонним, такъ какъ онъ оставляетъ безъ анализа самый предметъ мѣстнаго управленія, т. е. народъ, такъ или иначе, но всетаки постоянно проявлявшій свою частную и общественную дѣятельность и вліявшій ею, какъ сознается самъ авторъ, на реформы въ администраціи — мы ограничимся въ дальнѣйшихъ замѣчаніяхъ на книгу г. Андреевскаго предѣлами поставленной имъ себѣ задачи. Прибавимъ при этомъ къ его оправданію, что уясненіе дѣятельности самого народа въ отношеніи къ тѣмъ или другимъ органамъ мѣстнаго управленія, въ настоящее время, при незначительномъ еще количествѣ изданныхъ матеріаловъ о народномъ бытѣ, представляется весьма затруднительнымъ. Предположивъ себѣ эту цѣль, чтобы пополнить такой недостатокъ въ трудѣ г. Андреевскаго, мы должны были руководствоваться преимущественно рукописными источниками, которые собирали въ теченіе многихъ лѣтъ *).

Начнемъ наши замѣчанія съ намѣстниковъ, признаваемыхъ авторомъ тождественными съ посадниками первыхъ князей, что совершенно справедливо и по нашему мнѣнію. Но мы думаемъ, что, напрасно, увлекаясь предположеніемъ нѣкоторыхъ нашихъ юристовъ объ исключительно финансовой цѣли верховной власти въ первый періодъ ея отношеній къ народу, г. Андреевскій считаетъ согласными съ нею и потому правильными и законными какія бы то ни было дѣйствія въ это время посадниковъ и намѣстниковъ (стр. 10), т. е. что князья не обращали вниманія на то, какими способами достигалась, поставленными ими надъ народомъ властями, вышеозначенная финансовая цѣль. Въ опроверженіе этого мнѣнія мы можемъ указать на древнѣйшіе памятники

*) См. ниже. Приложеніе I.

какъ свѣтскіе, такъ и церковные, въ которыхъ ясно выражается, что, напр., неправый судъ, лихоимство и т. под. признавались и князьями, и духовенствомъ, и народомъ злоупотребленіями со стороны намѣстниковъ и тіуновъ, и уже въ Двинской грамотѣ 1398 года допускается жалоба великому князю на такія злоупотребленія. Неправильная точка зрѣнія въ этомъ случаѣ привела автора и къ одностороннему взгляду на *кормленіе*, которое давалось служилымъ людямъ. Онъ упускаетъ изъ виду, что самое назначеніе количества корма намѣстникамъ въ уставныхъ грамотахъ есть ясное указаніе на то, что превышеніе этой мѣры считалось незаконнымъ, и что если вымогательство излишняго корма оставалось часто безнаказаннымъ, то тѣмъ не менѣе князь, назначая намѣстника въ какой либо городъ, на короткое время, или двухъ намѣстниковъ въ одинъ городъ, дѣлалъ это вовсе не съ тою цѣлью, чтобы они могли скорѣе нажиться, какъ полагаетъ авторъ (стр. 14), а напротивъ, какъ извѣстно изъ источниковъ позднѣйшаго времени, для того, чтобы въ короткое свое управленіе или при совмѣстности другаго должностнаго лица намѣстникъ не имѣлъ возможности на столько ознакомиться съ краемъ и сблизиться съ подчиненными ему властями, или на столько быть притязательнымъ, чтобы дѣйствовать слишкомъ во вредъ князю, или народу. Точно также неправильно, думаемъ мы, мнѣніе автора, будто право суда давалось намѣстникамъ не столько съ цѣлью доставить народу правду, сколько для полученія дохода, сбора, пошлины (стр. 21). Нѣтъ сомнѣнія, что намѣстники отправляли судъ не безвозмездно; но и здѣсь самое опредѣленіе пошлинъ указываетъ на то, что судъ считался столь необходимымъ и важнымъ дѣломъ, что не только его производство, но и самое его допущеніе князья признавали возможнымъ и справедливымъ обложить сборами, какъ особую статью дохода; слѣдовательно, не судъ былъ учрежденъ для взиманія пошлинъ, а напротивъ, послѣднія были установлены вслѣдствіе признанія необходимости суда. Самый фактъ, что намѣстники употребляли во зло право суда, что они брали посулы и взятки, служитъ тому доказательствомъ, ибо такія злоупотребленія, какъ

подробно объясняетъ далѣе самъ авторъ (стр. 26 и 27), вызвали со стороны правительства строгія мѣры къ ихъ прекращенію и наконецъ постановленіе объ участіи въ судѣ намѣстниковъ старостъ и другихъ выборныхъ людей изъ мѣстныхъ жителей.

Останавливаясь на дѣятельности намѣстниковъ, собственно административной, авторъ считаетъ нужнымъ оговорить, что она была почти ничтожна, ибо забота о благосостояніи духовномъ, т. е. о религіозномъ и умственномъ развитіи народа принадлежала церкви, точно также, какъ и забота о доставленіи народу безопасности, именно охраненіе его отъ болѣзней; что же касается до полицейскаго надзора, то онъ лежалъ на самихъ общинахъ, городскихъ и сельскихъ (стр. 22 и 24). Такимъ образомъ, во всѣхъ этихъ отношеніяхъ автору пришлось говорить о значеніи намѣстниковъ лишь отрицательно, между тѣмъ какъ разсмотрѣніе мѣстной администраціи вообще составляло въ настоящемъ случаѣ его обязанность для того, чтобы выяснить причины и самый способъ перехода какъ распорядительной власти по охраненію народнаго здравія и благосостоянія, такъ и полицейскаго надзора, отъ духовенства и народа къ воеводамъ. Но избравъ однажды системою для своего изслѣдованія не всѣ стороны дѣятельности и отношеній областныхъ правителей, а только сумму правъ и обязанностей, возлагавшихся на нихъ верховною властью, г. Андреевскій былъ поставленъ въ необходимость довольствоваться блѣдными и неопредѣленными очерками этихъ обязанностей. Тѣмъ не менѣе переходя къ вопросу о причинѣ замѣны намѣстниковъ воеводами, онъ долженъ былъ невольно обратиться къ средѣ, въ которой они дѣйствовали, и нашелъ, что эта среда имѣла въ то время столько самобытности, столько стремленій къ самоуправленію, что верховная власть, давая безпрерывно привилегіи духовенству, разнымъ общинамъ и частнымъ лицамъ на неподвѣдомственность намѣстникамъ, наконецъ фактически почти всюду устранила ихъ значеніе. Вотъ почему изслѣдованіе о нихъ съ точки зрѣнія, принятой авторомъ, не могло быть удачнымъ, и дѣйствительно весьма слабо и кратко сравнительно съ слѣдующими отдѣлами его книги, хотя

онъ весьма добросовѣстно пересмотрѣлъ всѣ источники, относящіеся къ этому періоду.

Воеводы, имѣвшіе сначала значеніе начальниковъ войскъ и мѣстностей, покоренныхъ силою оружія или подчинившихся добровольно, являются въ XVII столѣтіи во главѣ мѣстнаго управленія и въ областяхъ, составлявшихъ зерно русскаго государства. Потому ли однако воеводы замѣнили собою намѣстниковъ, что они болѣе соотвѣтствовали тогдашнимъ потребностямъ правительства и народа, и въ чемъ заключалось существенное отличіе этихъ новыхъ органовъ администраціи — г. Андреевскій объясняетъ, съ одной стороны, очень недостаточно, а съ другой, по нашему мнѣнію, и неправильно. «Распространявшееся начало крѣпости и рабства — говоритъ онъ — развитію котораго не могло воспрепятствовать Московское правительство, не дозволяло развить выборнаго управленія и вылить его въ какую либо систему. Безпорядки и смуты вызывали главнымъ образомъ защиту городовъ отъ нападеній. Частная мѣра Ивана IV, назначавшаго воеводъ въ опасныя мѣста, возведена въ общую мѣру, и мѣстное управленіе Россіи XVII вѣка является въ видѣ *воеводскаго управленія*. Рядомъ съ воеводскимъ управленіемъ продолжаетъ дѣйствовать и система выборная, но между ними нѣтъ гармоническихъ отношеній: право выборовъ для той или другой мѣстности то уничтожается, то возобновляется. Обѣ эти формы доживаютъ рядомъ до преобразованій Петра I, какъ два свидѣтеля того времени, которое стремилось сдѣлать въ мѣстномъ управленіи реформу, но должно было остановиться, вслѣдствіе условій самого общества, на однихъ приготовленіяхъ» (стр. 39).

Слова эти нельзя понимать иначе, какъ въ томъ смыслѣ, что правительство думало, замѣняя намѣстниковъ воеводами, доставить болѣе защиты городамъ, въ которые они посылались, оставляя впрочемъ въ силѣ и выборное начало. Но какъ относилось это начало къ новому управленію; оставалось ли оно дѣйствительно нетронутымъ, или, напротивъ, начало крѣпости, сдѣлавшееся мало по малу на Руси преобладающею формою во всѣхъ отношеніяхъ

какой-бы то ни было власти къ зависѣвшимъ отъ нея лицамъ, подчинило себѣ и это начало, и если такъ, то въ чемъ выразилось это подчиненіе и какой, вслѣдствіе того, управленіе воеводское получило характеръ и смыслъ въ отличіе отъ управленія намѣстническаго — все это оставлено авторомъ неразсмотрѣннымъ опять на основаніи того, что разрѣшеніе какъ приведенныхъ, такъ и другихъ представляющихся здѣсь вопросовъ возможно не иначе, какъ подъ условіемъ основательнаго изученія самаго быта народа въ XVI и XVII вѣкѣ. Устранивъ же это разсмотрѣніе, авторъ удовольствовался объясненіемъ, что различіе между намѣстниками и воеводами состояло въ томъ, что первые дѣйствовали безотчетно, вслѣдствіе предоставленія имъ полной свободы въ кормленіи самою верховною властью, а послѣдніе, напротивъ, пользовались кормомъ и управляемыми на отчетѣ (стр. 151 и 152) — объясненіемъ невѣрнымъ, ибо, какъ мы старались выше доказать, и дѣятельности намѣстниковъ поставлены были границы и условія, ясно выраженныя въ источникахъ. Можно только сказать, что въ XVI и особенно въ XVII столѣтіи права и обязанности, возложенныя на разныхъ органовъ мѣстнаго управленія, выражены въ царскихъ грамотахъ и наказахъ опредѣлительнѣе, чѣмъ въ памятникахъ періода великокняжеской власти, и что контроль надъ дѣйствіями воеводъ, сосредоточенный въ приказахъ, очевиднѣе по дошедшимъ до насъ многочисленнымъ источникамъ этого времени, чѣмъ въ предыдущую эпоху, когда князья, стоявшіе ближе къ намѣстникамъ, нерѣдко лично и на мѣстѣ повѣряли ихъ дѣйствія; да и самые документы, которые могли бы свидѣтельствовать о такой повѣркѣ, большею частію утратились.

Изложенію правъ и обязанностей воеводъ авторъ предпосылаетъ нѣсколько замѣчаній о способѣ ихъ назначенія и объ ихъ отношеніяхъ къ высшимъ и подчиненнымъ властямъ. Указываемъ на эти замѣчанія для того, чтобы заявить наше сожалѣніе, что, упомянувъ о различіи между воеводами главныхъ и приписныхъ городовъ (стр. 42), авторъ не разсмотрѣлъ ближе это различіе, такъ какъ оно, безъ сомнѣнія, выяснило бы отчасти строй нашей

древней администраціи. Не смотря на завѣреніе г. Чичерина, на которое, повидимому, положился въ настоящемъ случаѣ г. Андреевскій, въ источникахъ, относящихся къ разнымъ мѣстностямъ, есть ясныя указанія на подчиненность, въ которой находились воеводы однихъ городовъ отъ другихъ, особенно въ Сибири. Замѣтимъ также, что принятому авторомъ мнѣнію нашему о томъ, что наказы воеводамъ писались по одному образцу (стр. 44 и 45), онъ придалъ слишкомъ общій смыслъ: по одному образцу, сколько намъ извѣстно, писались наказы только тѣмъ воеводамъ, которые посылались преемственно въ одну и туже мѣстность. Въ этомъ случаѣ дѣйствительно наказъ, данный въ свое время увольняемому воеводѣ, только переписывался съ необходимыми дополненіями для врученія наказа замѣнявшему его воеводѣ. Напротивъ наказы, дававшіеся воеводамъ разныхъ мѣстностей, тѣмъ болѣе должны были между собою различаться и въ самомъ дѣлѣ различались, что они составлялись въ разныхъ приказахъ, между которыми подѣлены были разныя области тогдашней Россіи.

Что касается до обязанностей, возлагавшихся на воеводъ, то авторъ разсмотрѣлъ всѣ предметы ихъ вѣдомства такъ отчетливо и полно, что въ этомъ отношеніи дальнѣйшія изслѣдованія, для уясненія мѣстнаго управленія въ XVII вѣкѣ, можно признать излишними. Съ своей стороны мы предложимъ здѣсь только нѣкоторыя частныя возраженія.

Въ числѣ финансовыхъ обязанностей воеводъ, г. Андреевскій обращаетъ особенное вниманіе на чрезмѣрное развитіе царскихъ промысловъ, въ сравненіи съ которыми собираніе различныхъ податей и пошлинъ стояло, по его мнѣнію, на заднемъ планѣ. Но изъ самаго исчисленія регалій, имѣвшихъ преимущественно мѣстное значеніе, а еще болѣе на основаніи подлинныхъ книгъ, въ которыхъ записаны какъ окладные, такъ и неокладные сборы разныхъ мѣстностей, мы считаемъ себя въ правѣ заключить, что едва ли они доставляли воеводамъ столько заботъ, сколько требовало ихъ исправное взысканіе податей, представлявшее весьма нерѣдко, по крайней бѣдности жителей, неодолимыя препятствія.

Далѣе, въ противоположность дѣятельности намѣстниковъ, авторъ останавливается на обязанностяхъ воеводъ относительно доставленія народу благосостоянія, подраздѣляя ихъ на обязанности: а) относительно содѣйствія земледѣлію; б) относительно содѣйствія торговлѣ, и в) относительно содѣйствія религіозному образованію народа. Намъ же кажется, что было бы очень возможно найти слѣды проявленія всѣхъ такихъ обязанностей и въ памятникахъ періода намѣстниковъ и что поэтому развитіе, въ сравненіи съ ними, дѣятельности воеводъ должно признать не новымъ явленіемъ, а слѣдствіемъ ближайшаго отношенія, въ которое органы правительственной власти стали теперь къ народу. Это же самое, думаемъ мы, въ соединеніи съ развитіемъ вообще начала укрѣпленія, было причиною того, что прежнія полицейскія обязанности, добровольно принятыя на себя общинами, городскими и сельскими, перешли при воеводахъ въ повинности, возложенныя на нихъ правительствомъ, такъ что высшій полицейскій надзоръ или наблюденіе за благочиніемъ и принятіе разныхъ мѣръ для безопасности народа въ данной мѣстности стали принадлежать воеводѣ. Къ такимъ обязанностямъ воеводъ авторъ относитъ: обереженіе города отъ нападеній и вообще лихихъ людей, охраненіе народа отъ болѣзней, голода и пожаровъ и преслѣдованіе бѣглыхъ. Прибавимъ сюда, упоминаемые также въ источникахъ, наблюденіе, чтобы не было запрещенныхъ игоръ, плясокъ и зазорныхъ домовъ и принятіе мѣръ къ прекращенію всякаго рода насилія, и мы получимъ перечень почти всѣхъ предметовъ, принадлежащихъ къ вѣдомству полиціи, въ обширномъ смыслѣ этого слова. Наконецъ, смотря на участіе воеводъ въ судѣ уже независимо отъ цѣли исключительно финансовой, авторъ внимательно опредѣляетъ степень этого участія какъ въ дѣлахъ уголовныхъ, такъ и гражданскихъ, относя впрочемъ справедливо подробности этого предмета къ исторіи судопроизводства. Но такая оговорка не освобождаетъ его, по нашему мнѣнію, отъ вопроса: на основаніи какихъ источниковъ онъ утверждаетъ, что тамъ, гдѣ судъ производился выборными судьями, «судебныя пошлины собирались ими и

приносились воеводѣ, который разсчитывалъ такихъ судей, давая имъ отъ себя отписи» (стр. 105)? Намъ извѣстно, что нѣкоторыя общины право суда откупали у верховной власти и опредѣленную за то сумму доставляли въ Москву; но чтобы, сверхъ того, особыя пошлины по дѣламъ суднымъ представлялись выборными судьями воеводамъ — намъ кажется весьма сомнительнымъ.

Главу о губернаторахъ г. Андреевскій начинаетъ слѣдующими словами: «Со вступленія на престолъ императора Петра I, правительственная жизнь Россіи совершенно измѣняется: цѣли и стремленія направлены не къ финансовымъ только разсчетамъ, но къ доставленію подданнымъ благополучія. Преобразованія Петра I, опирающіяся на неизвѣстныя русской жизни и русскимъ потребностямъ иноземныя западно-европейскія законодательства, стремятся коснуться всѣхъ сторонъ русской жизни и повсюду пробудить потребности, кажущіяся преобразователю совершенно необходимыми для блага Россіи. Для пробужденія такихъ, неизвѣстныхъ народу, потребностей, для созданія совершенно новой государственной жизни, преобразователь устроиваетъ новые органы своей государственной дѣятельности, которымъ поручаетъ доставить идеямъ своихъ преобразованій практическое осуществленіе. Открытыя имъ высшія государственныя установленія встрѣчаютъ необходимость и въ новыхъ мѣстныхъ установленіяхъ: съ общими преобразованіями Петра I должны были явиться въ связи и преобразованія какъ мѣстнаго управленія вообще, такъ должности воеводъ въ особенности» (стр. 107).

Въ чемъ же заключаются эти преобразованія Петра I въ отношеніи *началъ* правительственной дѣятельности верховной власти, чрезъ ея органовъ, долженствовавшихъ замѣнить собою воеводъ?

«Преобразованіемъ мѣстнаго управленія Россіи — говоритъ г. Андреевскій — императоръ Петръ I хотѣлъ достигнуть трехъ цѣлей: 1) отнять у мѣстнаго управленія произволъ, которымъ оно до тѣхъ поръ пользовалось, поставленіемъ его подъ совершенно новый надзоръ и контроль созданныхъ Петромъ высшихъ государственныхъ установленій; 2) отдѣлить отъ дѣятельности админи-

стративной судебную, и 3) поручить мѣстному управленію совершенно новыя заботы — полицейскія. Первая и послѣдняя цѣль были достигнуты скорѣе по формѣ, нежели по содержанію; достиженію же второй цѣли мѣшали безпрерывныя перемѣны, производимыя по отношенію къ этому предмету преемниками Петра I» (стр. 108).

Замѣтимъ прежде всего, что напрасно авторъ указываетъ на полицейскія обязанности, какъ на новую заботу, возложенную Петромъ Великимъ на органовъ мѣстнаго управленія. Изъ исчисляемыхъ имъ ниже предметовъ полицейской дѣятельности губернаторовъ мы видимъ, что они тѣ же самые, которые уже указаны были имъ, какъ обязанности, лежавшія на воеводахъ. Съ другой стороны, самъ г. Андреевскій сознаетъ, что стремленіе Петра I и его преемниковъ установить полицейскую дѣятельность правительственныхъ органовъ на твердыхъ основаніяхъ, отчасти ограничивалось до конца XVIII вѣка временными распоряженіями, отчасти же мѣры, указываемыя въ этомъ отношеніи губернаторамъ, столь же мало развиты, какъ и въ XVII столѣтіи (стр. 122 и 123). Соглашаясь затѣмъ съ доводомъ, что другія цѣли, имѣвшіяся въ виду при установленіи должности губернаторовъ относительно мѣстнаго управленія, не были достигнуты до самаго изданія учрежденія о губерніяхъ, тѣмъ болѣе, что совмѣстно съ губернаторами продолжали существовать и воеводы, — мы не можемъ не придти къ заключенію, что одни новыя названія должностныхъ лицъ, размѣщенныхъ по губерніямъ, съ обязанностями, которыя, какъ и самыя эти лица, не пустили крѣпкаго корня въ народной жизни, не даютъ еще права историку обозначать ихъ появленіе какъ новый періодъ въ развитіи мѣстнаго управленія. Поэтому мы признаемъ вполнѣ справедливымъ, что авторъ посвятилъ особый отдѣлъ разсмотрѣнію должности губернаторовъ съ царствованія Екатерины II, ибо только съ этого времени она получила дѣйствительное содержаніе и опредѣленный кругъ обязанностей въ отношеніи къ мѣстному управленію.

Какъ и въ предыдущихъ главахъ своей книги, г. Андреев-

скій въ каждомъ изъ принятыхъ имъ отдѣловъ о губернаторахъ говоритъ сначала объ ихъ отношеніяхъ къ властямъ высшимъ и подчиненнымъ, причемъ въ хронологическомъ порядкѣ приводитъ узаконенія, вышедшія въ разсматриваемый имъ промежутокъ времени касательно должности губернаторовъ, а затѣмъ исчисляетъ съ особенною подробностью лежавшія на нихъ обязанности. По означенной выше причинѣ, именно той, что лишь съ установленіемъ въ законодательствѣ и практикѣ опредѣленныхъ основаній для дѣятельности губернаторовъ, становится возможнымъ и для изслѣдователя пояснить ближе и точнѣе значеніе ихъ въ системѣ губернскихъ учрежденій, изложеніе автора во второмъ отдѣлѣ очевидно отличается бо́льшею опредѣлительностію и твердостію, опираясь на положительныхъ уставахъ и наказахъ, въ которыхъ разграничены предметы вѣдомства этихъ учрежденій. Между тѣмъ какъ обозрѣніе реформы Петра Великаго и узаконеній, изданныхъ его преемниками до Екатерины II не приводитъ его ни къ какимъ окончательнымъ выводамъ, онъ выставляетъ, какъ главную мысль, которую правительство проводило съ царствованія этой императрицы до послѣдняго времени въ должности губернаторовъ, централизацію губернскаго управленія; но вмѣстѣ съ тѣмъ въ разграниченіи различныхъ предметовъ вѣдомства, порученныхъ различнымъ мѣстнымъ учрежденіямъ, въ связи съ обязанностями въ отношеніи къ нимъ губернаторовъ, указываетъ на зачатки дальнѣйшаго развитія мѣстной администраціи и преобразованія самой должности и значенія губернаторовъ. Поэтому и мы съ своей стороны не можемъ не остановиться съ особеннымъ интересомъ на этой ближайшей къ намъ эпохѣ; въ отношеніи же предшествующаго ей времени замѣтимъ только, что съ точки зрѣнія автора на свою задачу оно не отличается ничѣмъ существеннымъ отъ періода допетровскаго и составляетъ съ нимъ одно цѣлое, имѣющее для насъ лишь историческое, а не практическое значеніе. Но и съ этой стороны очеркъ представляемой авторомъ совмѣстной дѣятельности уцѣлѣвшихъ въ Петровскую эпоху учрежденій администраціи XVII вѣка и новыхъ, вызванныхъ къ жизни по образцу

иностранныхъ, безъ сомнѣнія очень кратокъ. Предлагаемъ нѣкоторыя къ нему дополненія, нелишнія, какъ намъ кажется, для исторіи нашего законодательства *).

Учрежденіе о губерніяхъ императрицы Екатерины II (изданное 7 ноября 1775 г.) составляетъ настоящее основаніе нынѣшняго губернскаго управленія, хотя уже прежде того, именно въ наставленіи губернаторамъ 1764 г. (Полн. Собр. Зак. № 12137) и наказѣ о сочиненіи проекта новаго уложенія 1767 г. (тамъ же № 12949), выражена была необходимость, а отчасти предложенъ и самый способъ устроить это управленіе на новыхъ началахъ. Находя, «что въ одномъ и томъ же мѣстѣ, гдѣ вѣдомо правленіе губерніи и казенные доходы и счеты, обще съ благочиніемъ или полиціею, и сверхъ того еще уголовныя дѣла и гражданскіе суды отправляются, а таковымъ же неудобствамъ тѣхъ же губерній въ провинціяхъ и уѣздахъ правленія не меньше подвержены, ибо въ одной воеводской канцеляріи совокуплены находятся дѣла всякаго рода и званія», — императрица признала необходимымъ отдѣлить органы административные отъ судебныхъ, между административными различить органы полицейскіе и хозяйственные, а въ судебныхъ, разграничивъ по возможности судопроизводство гражданское отъ уголовнаго, сократить дѣлопроизводство и дать судамъ новый составъ посредствомъ замѣщенія судейскихъ должностей выборными отъ сословій. Во главѣ каждой губерніи поставлены были государевы намѣстники или генералъ-губернаторы и подчиненные имъ губернаторы. Впрочемъ первые признаны впослѣдствіи не вездѣ необходимыми и донынѣ назначеніе ихъ дѣлается не иначе, какъ по особому усмотрѣнію верховной власти въ ихъ надобности. Ко вновь организованнымъ мѣстнымъ учрежденіямъ губернаторы получили опредѣленное отношеніе, которое окончательно было выяснено въ царствованія императоровъ Александра I и Николая. Оно заключается въ слѣдующемъ:

Какъ лицамъ, облеченнымъ особенною довѣренностью госу-

*) См. Приложеніе II.

даря и поставленнымъ блюсти за исполненіемъ закона и за интересами казны, губернаторамъ, независимо отъ ввѣренной имъ вообще административной власти въ губерніи, предоставлено распоряженіе во всѣхъ чрезвычайныхъ случаяхъ, требующихъ особенныхъ мѣръ, и порученъ надзоръ за исполненіемъ присутственными мѣстами возложенныхъ на нихъ обязанностей, съ правомъ созывать ихъ въ одно общее присутствіе, для обсужденія возникающихъ въ губерніи вопросовъ по примѣненію законовъ. Въ отношеніи ко всѣмъ полицейскимъ органамъ, установленнымъ для доставленія гражданамъ благосостоянія и безопасности, губернаторъ есть главный начальникъ. По части финансовой, которая поручена въ губерніяхъ завѣдыванію казенныхъ палатъ, на губернатора возложена обязанность надзора за правильною дѣятельностію мѣстныхъ финансовыхъ установленій и оказанія имъ, въ нужныхъ случаяхъ, содѣйствія; вмѣстѣ съ тѣмъ ему принадлежитъ наблюденіе за правильнымъ отправленіемъ въ губерніи повинностей и въ томъ числѣ земскихъ, и надзоръ въ правильности веденія городскаго хозяйства и распоряженія городскими сборами. По части судебной за губернаторами, сверхъ общаго наблюденія за присутственными мѣстами, оставлено право изъ гражданскихъ дѣлъ разсматривать, для представленія съ своимъ заключеніемъ въ Сенатъ, тѣ дѣла, которыя производятся порядкомъ слѣдственнымъ, и утверждать всѣ слѣдственныя и уголовныя дѣла, рѣшаемыя въ уголовной палатѣ. «Если присоединить сюда — говоритъ г. Андреевскій — надзоръ за уголовнымъ судомъ, производимымъ надъ чиновниками, за тюрьмами, ихъ устроеніемъ и содержаніемъ въ нихъ арестантовъ, за производствомъ слѣдствій по уголовнымъ дѣламъ и за исполненіемъ приговоровъ — обязанности точнымъ образомъ опредѣленныя въ общемъ наказѣ губернаторамъ 1837 г., то сдѣлается очевиднымъ, что мѣстнымъ администраторамъ Россіи — губернаторамъ предоставлено большое участіе въ дѣлѣ уголовнаго суда» (стр. 149 и 150).

Такимъ образомъ, не смотря на разграниченіе, сдѣланное въ законахъ и практикѣ, между предметами административными, по-

лицейскими и судебными, и на распредѣленіе ихъ между разными учрежденіями, въ рукахъ губернатора, какъ начальника губерніи, эти различные предметы соединялись и какъ бы смѣшивались до послѣдняго времени. Между тѣмъ, подъ вліяніемъ научныхъ воззрѣній, получившихъ уже на западѣ надлежащее примѣненіе, и у насъ, съ самаго начала нынѣшняго столѣтія, стали составляться и обсуждаться въ Государственномъ Совѣтѣ проекты касательно преобразованія разныхъ частей законодательства и управленія съ цѣлью дать каждой части самостоятельное значеніе. Въ числѣ ихъ предполагалось преобразовать и губернскія учрежденія. Особенно замѣчательны по этому предмету проекты Сперанскаго, которые разсматривались въ комитетѣ 6 декабря 1826 года. Хотя задуманная реформа тогда не состоялась, но она вызвала много записокъ и предположеній, которыя, въ связи съ проектами Сперанскаго и журналами означеннаго комитета, заслуживаютъ тѣмъ бо̀льшаго вниманія, что имѣлись отчасти въ виду и при работахъ Высочайше учрежденной 27 марта 1859 года коммиссіи о губернскихъ и уѣздныхъ учрежденіяхъ, выработавшей проектъ и о земскихъ учрежденіяхъ, который 1 января 1864 года получилъ силу закона и нынѣ приводится въ повсемѣстное дѣйствіе *).

Г. Андреевскому были, какъ кажется, неизвѣстны попытки правительства двадцатыхъ годовъ нынѣшняго столѣтія и принятое въ нихъ участіе государственныхъ людей этого времени къ преобразованію губернскихъ учрежденій, а вмѣстѣ съ тѣмъ и должности губернаторовъ; по крайней мѣрѣ онъ объ нихъ вовсе не упоминаетъ. Но какъ матеріалы, подготовившіе отчасти совершаемую нынѣ реформу въ мѣстномъ управленіи, они имѣютъ особенно важное значеніе. Вотъ почему, пользуясь случаемъ, доставившимъ намъ возможность разсмотрѣть ихъ въ подробности, мы признаемъ умѣстнымъ предложить изъ нихъ извлеченіе въ видѣ дополненія къ настоящему изслѣдованію **).

---

*) См. Труды коммиссіи о губ. и уѣздн. учрежд. ч. I, стр. 25 и д.

**) См. Приложеніе III.

Обращаясь къ окончательной оцѣнкѣ разсмотрѣннаго мною сочиненія, въ виду присуждаемыхъ Академіею Наукъ Демидовскихъ премій, я полагаю, что, не смотря на весь интересъ этого труда, возбуждаемый и его современностью и добросовѣстнымъ изученіемъ и групировкою матеріаловъ, недостатокъ въ полнотѣ содержанія и происшедшая оттого односторонность въ выводахъ не даютъ ему права на то первостепенное мѣсто, которое въ противномъ случаѣ могло бы принадлежать ему въ ряду юридическихъ сочиненій, вышедшихъ въ послѣднее время. Но, принимая во вниманіе, что это первый историческій трудъ, доведенный до позднѣйшей реформы; что это первое научное изслѣдованіе, которое указываетъ на важность изученія и у насъ источниковъ права при составленіи законодательныхъ проектовъ; что наконецъ для необходимой, съ этою же цѣлью, разработки обширной задачи о мѣстномъ управленіи въ Россіи, книга г. Андреевскаго представляетъ богатое и надежное пособіе по указываемымъ въ ней многочисленнымъ источникамъ и сочиненіямъ, нерѣдко въ соединеніи съ критическими о нихъ отзывами самого автора, — считаю долгомъ заявить, что было бы справедливо со стороны Академіи Наукъ присудить ему *половинную* премію.

ПРИЛОЖЕНІЯ.

I.

Объ отношеніяхъ народа къ разнымъ властямъ мѣстнаго управленія въ древней Россіи.

Хотя памятники, содержащіе въ себѣ свѣдѣнія объ отношеніяхъ правительственныхъ властей къ народу, не восходятъ въ древность далѣе XII или вѣрнѣе XIII вѣка, но свидѣтельство лѣтописей не оставляетъ сомнѣнія въ томъ, что эти отношенія опредѣлялись, со времени ихъ установленія, слѣдующимъ началомъ. Съ самаго подчиненія Славянскихъ и другихъ племенъ Варягорусскимъ князьямъ они облагались податьми, для собиранія коихъ въ покорившемся городѣ или мѣстности сажался княжескій намѣстникъ, посадникъ или подъ инымъ названіемъ опредѣлялось правительственное лицо, съ правомъ получать отъ жителей не только содержаніе, но и особое вознагражденіе за всякую дѣятельность въ пользу подчиненныхъ: то и другое, въ отличіе отъ *дани*, называлось *кормленіемъ* или *кормомъ* и имѣло, очевидно, свое справедливое основаніе. Но грубость нравовъ и стремленіе къ личному обогащенію, при неограниченности и смѣшеніи правъ, предоставлявшихся правительственнымъ властямъ, весьма естественно возбуждали нерасположеніе къ нимъ въ народѣ; отсюда, почти современно съ его подчиненіемъ поставленнымъ надъ нимъ извнѣ княжескимъ чиновникамъ, въ немъ является забота—если не освободиться отъ ихъ вліянія, то по возможности уменьшить, ослабить невыгодныя послѣдствія ихъ дѣйствій. Такимъ образомъ *льготы*, предоставлявшіяся князьями разнымъ сословіямъ и лицамъ, свидѣтельствуютъ, что пробудившееся въ народѣ сознаніе своей самостоятельности и своихъ естествен-

ныхъ правъ встрѣтило сочувствіе въ самихъ князьяхъ, которые не могли не усмотрѣть уже весьма рано, что собственно неудовольствіе народа направлено не противъ ихъ власти, а противъ злоупотребленій и насилія поставленныхъ надъ нимъ лицъ. Здѣсь не мѣсто входить въ разсмотрѣніе того, какъ постепенно ослаблялись и устранялись чрезъ это права княжескихъ намѣстниковъ, волостелей и другихъ правительственныхъ органовъ: достаточно представить результаты, *достигнутые* народомъ — дать ихъ власти и правамъ если не опредѣлительность, то по крайней мѣрѣ законное, по тогдашнимъ понятіямъ, и притомъ общее ограниченіе, такъ какъ частныя льготы, которыми они отмѣнялись, не смотря на обширное примѣненіе такихъ льготъ, все же не могли сдѣлаться правиломъ безъ признанія ихъ таковымъ со стороны верховной власти. Въ этомъ отношеніи должно сказать, что во второй половинѣ XVI и въ первой XVII столѣтія уже вполнѣ примѣнялось на практикѣ провозглашенное Иваномъ Васильевичемъ Грознымъ начало, чтобы намѣстники, волостели, тіуны и другіе судьи не судили безъ *старостъ* и иныхъ лучшихъ людей, *выбранныхъ* народомъ изъ своей среды. Но эти старосты, а также право народа на избраніе ихъ и вообще лучшихъ людей для завѣдыванія ихъ дѣлами, не были учрежденіемъ, которое явилось бы при Грозномъ вдругъ и случайно: мы видимъ ихъ, напротивъ, всюду и съ глубочайшей древности, — они были учрежденіемъ *народнымъ* и въ качествѣ выборныхъ людей лишь *офиціально* признаны были въ то время охранителями народныхъ интересовъ. На самомъ же дѣлѣ внутреннее управленіе въ волостяхъ и селеніяхъ всѣхъ вѣдомствъ находилось съ древнѣйшаго времени въ ихъ рукахъ; вмѣстѣ съ тѣмъ они служили огражденіемъ народу противъ злоупотребленій особыхъ (мѣстныхъ) волостелей, прикащиковъ, посельскихъ, слободчиковъ и властей другихъ наименованій, назначавшихся, въ видѣ особой льготы, князьями въ волости черныя и дворцовыя, а духовными властями въ ихъ вотчины, для устраненія намѣстниковъ и тѣхъ волостелей, къ которымъ ихъ жители, по старинному выраженію, «тянули данью и судомъ по землѣ и по водѣ» (т. е. были подчинены по мѣсту своего жительства). Еще до Грознаго князья напоминали не рѣдко означеннымъ лицамъ, чтобы они не препятствовали быть на судѣ у нихъ старостамъ и лучшимъ людямъ, и впослѣдствіи это ограниченіе судейской власти было лишь примѣнено, но уже какъ общее правило, къ намѣстникамъ и всѣмъ волостелямъ, равно какъ и къ другимъ княжескимъ судьямъ; а наконецъ излюбленные го-

ловы, старосты, земскіе судейки, цѣловальники и другіе выборные изъ среды крестьянъ, хотя и не повсемѣстно, но едва ли не въ бо́льшей части черныхъ волостей и во многихъ дворцовыхъ слободахъ получили сами тѣ права, какими пользовались правительственныя лица, на судѣ которыхъ они долгое время охраняли интересы своихъ односельцевъ. Въ XVII вѣкѣ, не смотря на замѣну намѣстниковъ воеводами, права, дарованныя крестьянскимъ общинамъ относительно внутренняго управленія и суда уставными и жалованными грамотами, начиная съ XIV столѣтія, не отмѣнялись, а напротивъ подтверждались, иногда же и усиливались. Такъ продолжалось до конца XVII вѣка. Въ подтвержденіе этого считаемъ не лишнимъ привести здѣсь одну изъ многихъ извѣстныхъ намъ, еще неизданныхъ, грамотъ, въ которой особенно ясно указывается на разныя преимущества, предоставленныя посадскимъ и уѣзднымъ людямъ въ ограниченіе правъ воеводъ, независимо отъ дарованнаго имъ права суда, — именно грамоту 1698 года 24 мая на имя яренскаго воеводы Василія Полозова. «Въ прошлыхъ годѣхъ: во 155, по указу отца нашего государева блаженные памяти великого государя царя и великого князя Алексѣя Михайловича, всеа Великія и Малыя и Бѣлыя Росіи самодержца, во 187 году, по указу брата нашего государева блаженные памяти великого государя царя и великого князя Ѳеодора Алексѣевича, всеа Великія и Малыя и Бѣлыя Росіи самодержца, посланы наши великого государя двѣ грамоты въ Еренской городокъ къ воеводамъ съ прочетомъ: велѣно у торговыхъ людей, которые учнутъ пріѣзжать въ Еренскъ и на Турью и въ Туглимъ со всякими товары имать на тѣ товары сибирскіе проѣзжіе и изъ иныхъ городовъ выписи и по тѣмъ выписямъ товары ихъ досматривать таможеннымъ головамъ и цѣловальникомъ, а которые торговые проѣзжіе люди у сибирскихъ выходцовъ купятъ на денги и на товары выминятъ соболей и иной мягкой рухляди, и у нихъ взявъ пошлины по указу на тое покупку давать выписи и печатать таможеннымъ головамъ и цѣловальникомъ; а Еренскимъ воеводамъ въ таможенной сборъ вступатца и торговыхъ людей въ пріѣздѣ и въ отъѣздѣ и ни въ чемъ пошлинномъ дѣлѣ вѣдать и противъ сибирскихъ выходцовъ на встрѣчю со многими своими людми на мірскихъ подводахъ ѣздить и розсылщиковъ безъ дѣла посылать и мягкой рухляди съ Еренчанъ и съ низовцовъ, которые выдутъ изъ Сибири и выписей проѣзжихъ къ себѣ имать и товаровъ ихъ подъ таможню складывать и задержанія имъ для своей корысти чинить не велѣно, также и посуловъ и поминковъ

и кормовъ своихъ и людскихъ и конскихъ мѣсечныхъ и поденныхъ и на дворовые росходы никакихъ харчей имать не велѣножъ, а велѣно въ таможню и на кабакъ и для сбору денежныхъ доходовъ и къ сибирскимъ хлѣбнымъ запасомъ цѣловалниковъ выбирать мірскимъ людемъ, потому что мірскіе люди межъ себя знаютца кто каковъ человѣкъ, а воеводамъ для своей корысти добрыхъ людей, кто къ нашему великого государя дѣлу годенъ, не перемѣнять и выборы на нихъ имать мірскимъ людемъ и отцовъ ихъ духовныхъ за руками, а худыхъ людей и воровъ и бражниковъ къ таможенному сбору и къ кабацкому мірскимъ людемъ выбирать не велѣно, чтобъ въ томъ нашей государевѣ казнѣ порухи и убыли не было, и россылщиковъ многихъ людей своимъ произволомъ у себя для продажи мірскихъ людей не держать, а быть розсылщикомъ немногимъ людемъ сколко человѣкъ пригоже смотря по таможенному дѣлу; а въ приставехъ велѣно быть тому, кого міромъ выберутъ. Да въ прошломъ же во 191 году марта въ 30 день послана наша великого государя грамота въ Еренскъ къ воеводѣ Дмитрею Нефедьеву съ прочетомъ, велѣно о всемъ чинить по вышеписаннымъ грамотамъ 155 и 187 годовъ, да по нашему жъ великого государя указу и по наказомъ, каковы даютца изъ Новгородцкого Приказу Еренскимъ воеводамъ, Еренчаномъ посадцкимъ людемъ и уѣзднымъ крестьяномъ никакого насилства и налогъ чинить и посуловъ имать и ничѣмъ никого изгонять не велѣно и во всемъ ихъ посадцкихъ людей и уѣздныхъ крестьянъ велѣно оберегать. Да въ нынѣшнемъ же въ 206 году марта въ 1 день, по нашему великого государя указу, велѣно въ городѣхъ, которые вѣдомы въ Новгородцкомъ, въ Устюжскомъ, въ Володимерскомъ, въ Галецкомъ Приказехъ, посадцкимъ людемъ и уѣзднымъ крестьяномъ тѣхъ городовъ съ посацкихъ и съ уѣздныхъ людей стрѣлецкіе и оброшные денги и иные всякіе денежные доходы на прошлые годы изъ доимки, а на нынѣшней 206 годъ по окладу нынѣ и впредь сбирать, а на ослушникахъ править самимъ тѣхъ городовъ земскимъ старостамъ и волостнымъ судейкамъ и цѣловалникомъ въ земскихъ избахъ мимо воеводъ и приказныхъ людей за выборомъ всѣхъ посацкихъ и уѣздныхъ людей и окладыватца межъ себя въ тѣхъ сборехъ смотря по пожиткомъ и по промысломъ во всемъ по прежнимъ же и по нашему великого государя указу и сбирая тѣ всякіе денежные доходы присылать къ Москвѣ въ вышеписанные Приказы старостамъ и судейкамъ и цѣловалникомъ съ своими отписками и съ цѣловалники и съ провожатыми въ годъ на два срока, въ декабрѣ да въ

мартѣ мѣсяцахъ въ среднихъ числехъ ежегодъ безпереводно, не дожидаясь о томъ нашихъ великого государя указовъ и нарочныхъ для того присылокъ, а для розсылокъ и для сбору тѣхъ окладныхъ денегъ и правежу на ослушникахъ доимки выбирать земскимъ старостамъ и мірскимъ людемъ въ посадехъ и въ уѣздехъ межъ себя ходоковъ сколко человѣкъ въ городѣ и въ уѣздѣ пристойно изъ меншей статьи молодчихъ людей для того, чтобъ имъ посадцкимъ и уѣзднымъ людемъ въ томъ отъ прежде бывшихъ приказныхъ приставовъ волокитъ и убытковъ и разоренія не было, а воеводамъ и приказнымъ людемъ въ тѣ сборы и во всякіе денежные доходы и въ Московскіе отпуски не вступатца и нашихъ великого государя грамотъ къ воеводамъ о сборѣ и о высылкѣ тѣхъ денегъ впредь съ нынѣшняго 206 году впредь (ни) въ которомъ году не посылать и ни въ чемъ ихъ въ тѣхъ денежныхъ сборехъ не вѣдать; а буде они земскіе старосты съ товарыщи съ нынѣшняго 206 году впредь въ которомъ году тѣмъ вышеписаннымъ доходомъ учинятъ хотя малую доимку и имъ за то быть въ жестокомъ наказаніи битымъ кнутомъ и сосланымъ съ женами и съ дѣтми въ сылку въ Азовъ на вѣчное житье, а домы ихъ и животы взяты будутъ на насъ великого государя безпереводно». За тѣмъ слѣдуетъ изложеніе челобитья яренскаго земскаго старосты о притѣсненіяхъ, чинимыхъ, не смотря на эти грамоты, мірскимъ людямъ воеводами и ихъ людьми, отчего «многіе розбрелись и нынѣ изъ Еренска бредутъ въ разные городы и чинитца пустота», и о подтвержденіи всего вышеписаннаго новой грамотой; почему въ заключеніи грамоты предписывается воеводѣ: «И какъ къ тебѣ ся наша великого государя грамота придетъ, и ты бъ и впредь по тебѣ будущіе воеводы по прежнимъ грамотамъ отца нашего государева блаженные памяти великого государя царя и великого князя Алексѣя Михайловича, всеа Великія и Малыя и Бѣлыя Росіи самодержца, 155 году, да брата нашего государева блаженные жъ памяти великого государя царя и великого князя Ѳеодора Алексѣевича, всеа Великія и Малыя и Бѣлыя Росіи самодержца, 187 году, и по нашему великого государя указу въ Еренску въ таможенной сборъ головъ и цѣловалниковъ и въ иные во всякіе службы и въ наемъ ямскихъ подводъ не вступались и выборныхъ людей, кто по ихъ мірскому выбору къ какому дѣлу выбранъ будетъ, не перемѣняли и у торговыхъ людей выписей на товары не имали и не задерживали и кормовъ себѣ и людемъ своимъ, также и конскихъ кормовъ помѣсечныхъ и поденныхъ и посошного хлѣба и на дворовые росходы ни-

какихъ харчей съ нихъ Еренчанъ съ посадцкихъ и съ уѣздныхъ людей не имали и противъ сибирскихъ всякихъ выѣзжихъ торговыхъ и служилыхъ людей на встрѣчю на Турью и на ярмонки на Турью жъ и въ Туглимъ и на иные торшки не ѣздили и подьячихъ и посылщиковъ безъ дѣла не посылали, а велѣть таможенной пошлинный сборъ вѣдать и у пріѣзжихъ людей выписей и по тѣмъ выписямъ товаровъ досматривать и о всемъ о таможенномъ сборѣ чинить по нашимъ великого государя указомъ и по грамотамъ изъ Приказу Болшіе казны таможеннымъ головамъ и цѣловалникомъ, а въ приказной избѣ подьячимъ и приставомъ велѣли быть указному числу, кого міромъ выберутъ, подьячимъ дву человѣкомъ, приставомъ осми человѣкомъ; а стрѣлецкіе и оброшные денги и иные наши великого государя всякіе доходы съ Еренска съ посаду и съ уѣзда по нашему великого государя указу, каковъ состоялся въ нынѣшнемъ 206 году марта въ 1 день, велѣно сбирать, на ослушникахъ править Еренскимъ же земскимъ старостамъ и волостнымъ судейкамъ и цѣловалникомъ въ земской избѣ мимо тебя и впредь будущихъ воеводъ и приказныхъ людей и окладыватца межъ себя въ тѣхъ сборехъ, смотря по пожиткомъ и по промысломъ, самимъ сбирая тѣ денги, присылать въ Новгородцкой Приказъ имъ же старостамъ и судейкамъ и цѣловалникомъ съ своими отписки и съ цѣловалники и съ провожатыми въ году на два срока, въ декабрѣ да въ мартѣ мѣсяцехъ въ среднихъ числѣхъ ежегодъ безпереводно, а для розсылки и для сбору и правежу тѣхъ денегъ выбрать въ посадехъ и въ уѣздехъ межъ себя ходоковъ изъ меншей статьи молодчихъ людей, а воеводамъ и приказнымъ людемъ въ тѣ сборы и въ Московскіе отпуски не вступатца и въ тѣхъ денежныхъ сборехъ ихъ земскихъ старостъ и судеекъ и цѣловалниковъ не вѣдать». — Если, повторяемъ, изложенныя здѣсь и другія права, которыя были предоставлены разнымъ общинамъ, съ устраненіемъ воеводъ, въ XVII вѣкѣ скорѣе были правиломъ, чѣмъ исключеніемъ, то нельзя не придти къ выводу, что права и обязанности воеводъ, которыя излагаетъ въ своемъ сочиненіи г. Андреевскій, слѣдуетъ отнести главнымъ образомъ, съ одной стороны, къ разбору дѣлъ, называвшихся встарину смѣстными, и дѣлъ, возникавшихъ между лицами разныхъ сословій; а съ другой стороны — къ сбору разныхъ доходовъ и наблюденію за отправленіемъ другихъ повинностей въ имѣніяхъ, не освобожденныхъ отъ ихъ вѣдомства, къ каковымъ принадлежали отчасти дворцовыя и духовныхъ властей, преимущественно же помѣщичьи. Но чтобы

еще полнѣе обозначить въ настоящемъ очеркѣ, въ противоположность правамъ намѣстниковъ и воеводъ, *права самого народа* въ допетровскій періодъ, разсмотримъ эти права: 1) по отправленію имъ возлагавшихся на него повинностей; 2) по разнымъ сдѣлкамъ; 3) по суду гражданскому и 4) по суду уголовному и охраненію благочинія.

1) *Раскладка и отправленіе повинностей.*

Выше мы сказали, что *дань*, платившаяся подчиненными князьямъ племенами деньгами или естественными произведеніями, отличалась отъ *корма*. Послѣдній имѣлъ различное названіе, смотря по обязанности правительственнаго лица, за отправленіе которой онъ взимался: такъ былъ *кормъ данный*, *кормъ таможенный*, *кормъ волостелинъ*, *кормъ доводщичь*, и друг. Къ этимъ первоначальнымъ повинностямъ постепенно присоединилось множество другихъ, вызванныхъ государственными потребностями: деньги ямскія или содержаніе ямовъ, деньги пищальныя, деньги и хлѣбъ стрѣлецкій, деньги кормовыя (на жалованье ратнымъ людямъ), полоняничныя, поставка подводъ, высылка извѣстнаго числа людей въ военное время на службу (посоха), исправленіе дѣла городоваго, засѣчнаго, валоваго, мостоваго и пр. Освобожденіе отъ той или другой повинности давалось верховною властью въ видѣ жалованной льготной грамоты, и именно сначала духовенству; въ XVI же вѣкѣ мы видимъ, что такой льготой пользуются также многія свѣтскія общины и частныя лица. Но эту привилегію, которая притомъ была часто временною, такъ какъ она предоставлялась между прочимъ на извѣстное число лѣтъ тѣмъ крестьянамъ, которые селились вновь на землѣ *дикой* (необработанной) и въ лѣсахъ, гдѣ они должны были положить много труда и издержекъ, чтобы устроить слободу, деревню или починокъ, — должно отличать отъ освобожденія волостныхъ людей отъ разныхъ кормовъ въ пользу правительственныхъ лицъ съ замѣною ихъ *оброкомъ*, состоявшимъ въ опредѣленной денежной суммѣ, которая должна была доставляться ими прямо въ Москву, въ извѣстный Приказъ. Такой оброкъ получилъ особенно обширное примѣненіе съ половины XVI вѣка, при чемъ въ грамотахъ ясно выражается, что онъ вызванъ жалобами волостныхъ людей на нестерпимыя притѣсненія, которыя причиняли имъ намѣстники, волостели и другія правительственныя лица при сборѣ своихъ кормовъ; почему грамоты, которыми онъ установлялся, называются также прямо *откупными жалованными грамотами*. Иногда

въ сумму оброка включались и другія повинности, но большею частію онѣ оставлялись въ силѣ, особенно же почти всегда отдѣлялась отъ нихъ *данъ*. Изъ повинностей личныхъ въ XVII вѣкѣ еще рѣзко выдѣляется повинность высылать къ разнымъ пошлиннымъ сборамъ выборныхъ людей подъ названіемъ головъ, ларечныхъ и цѣловальниковъ. При оставленіи за общинами всѣхъ такихъ повинностей, дававшаяся имъ льгота состояла въ томъ, что какъ раскладка слѣдовавшихъ съ нихъ денегъ или произведеній, такъ и назначеніе людей, высылавшихся на службу, *предоставлялись имъ самимъ*. Этимъ устранялись правительственные сборщики, которыми, судя по памятникамъ, съ глубокой древности были сотскіе, десятскіе и дворскіе, дѣйствовавшіе отъ лица намѣстниковъ, впослѣдствіи же разные посыльные люди намѣстничьи и воеводскіе, и въ права̀ ихъ вступали *народныя выборныя* власти подъ разными названіями, но преимущественно подъ именемъ *старостъ*. Впрочемъ, не одни старосты дѣлали раскладку (*розрубъ*) повинностей: она опредѣлялась по *розрубнику* или письменному мірскому приговору, въ которомъ означались во главѣ, за старостой, и другія власти: земскіе сотскіе, пятидесятскіе, десятскіе и церковный староста, а за тѣмъ уже именовались и всѣ *рядовые* крестьяне, имѣвшіе право участвовать въ мірской сходкѣ. Самый *розводъ* или раскладка производились *по животамъ*, т. е. по состоянію, и *по промысламъ;* а состояніе опредѣлялось количествомъ земли, которымъ пользовался домоначальникъ съ своей семьей; въ отношеніи же къ промысламъ принимался въ разсчетъ получаемый отъ нихъ доходъ. На этомъ основаніи всѣ *тяглые* (какими не могли быть однако недостигшіе пятнадцатилѣтняго возраста) раздѣлялись на *лучшихъ*, *середнихъ* и *молодчихъ людей*, соотвѣтственно съ чѣмъ и разлагались на нихъ повинности. За тѣмъ сборъ производился особымъ выборнымъ, который назывался *сборнымъ старостой* или *сборщикомъ:* его обязанность состояла въ томъ, чтобы собрать деньги или произведенія, отвезти ихъ въ городъ (съѣзжую избу), оброкъ же обыкновенно доставляли въ Москву (въ Приказъ) цѣловальники, и *заплатить* за волость, а въ міръ принести *отпись* (квитанцію) и *во всемъ дать ему отчетъ*; съ своей стороны міръ повѣрялъ его дѣйствія и расходы. Иногда раскладка повинностей дѣлалась жителями нѣсколькихъ волостей или даже волостей цѣлаго уѣзда, именно въ томъ случаѣ, когда льгота отъ намѣстника или воеводы давалась одной грамотой нѣсколькимъ волостямъ вмѣстѣ: въ такомъ случаѣ она производилась во *всеуѣздной земской избѣ*, подъ предсѣдательствомъ

всеупъзднаго земскаго старосты. Такимъ образомъ отношенія намѣстниковъ, а впослѣдствіи воеводъ къ *грамотчикамъ* (т. е. имѣвшимъ льготныя грамоты) касательно повинностей заключались въ томъ, что они должны были объявлять, сколько съ каждой волости или съ нѣсколькихъ волостей вмѣстѣ какихъ приходится повинностей, опредѣлявшихся въ XVI и XVII столѣтіяхъ по количеству земли, владѣемой волостью, на основаніи писцовыхъ и переписныхъ книгъ (по сошному письму), а подъ конецъ XVII вѣка по дворамъ; въ пріемѣ тѣхъ сборныхъ денегъ или произведеній и принятіи мѣръ ко взысканію ихъ, если они не доставлялись въ срокъ или доставлялись не въ полномъ количествѣ. Въ этомъ отношеніи за правительственными лицами еще оставалась полная власть, которою они и пользовались не безъ злоупотребленій, дѣлая разныя притѣсненія при пріемѣ, а въ случаѣ неисправности во взносѣ денегъ или произведеній, отправляясь лично или высылая своихъ людей къ недоимщикамъ, для понужденія ихъ къ уплатѣ, или же, наконецъ, *выбивая* недоимку посредствомъ правежа у съѣзжей избы, на ночь же *кидая ихъ въ тюрьмы.* Чтобы освободиться и отъ происходившихъ при этихъ дѣйствіяхъ злоупотребленій, духовенство, а иногда и общины испрашивали себѣ право представлять всѣ слѣдовавшіе съ нихъ сборы непосредственно въ Приказъ (въ Москву), смотря по тому, какимъ сборомъ какой Приказъ завѣдывалъ. Но какъ и Приказы, чрезъ своихъ посыльныхъ, притѣсняли иногда волостныхъ людей, то и отъ такихъ притязаній они также старались ограждать себя, освобождаясь отъ зависимости притѣснявшаго ихъ Приказа. Такъ есть любопытный примѣръ, что крестьяне села Бѣлаомута, платившіе за пользованіе предоставленною имъ луговою землею денежный оброкъ въ Конюшенный Приказъ, а оброкъ рыбой въ Приказъ Большаго Дворца, получили право, по причинѣ «продажъ и убытковъ» со стороны задворныхъ конюховъ Конюшеннаго Приказа, вносить денежный оброкъ вмѣстѣ съ рыбнымъ, Дворцовому же Приказу велѣно было ежегодно означенный денежный оброкъ высылать въ Конюшенный Приказъ изъ дворцовыхъ доходовъ (см. неизд. грамоту 1626 г. 17 іюля Переславль-Рязанскаго уѣзда дворцовыхъ селъ прикащику Алексѣю Щапилову). Съ другой стороны, волостнымъ людямъ предоставлялось чрезъ ихъ выборныхъ править съ неплательщиковъ недоимки, и въ мірскихъ приговорахъ они обязывались помогать своимъ сборщикамъ во взысканіяхъ съ непослушныхъ. Само собою разумѣется, что при такомъ освобожденіи отъ власти намѣстниковъ и воеводъ по взносу и взысканію

недоимочныхъ повинностей, возникавшія между крестьянами одной и той же волости или же разныхъ волостей недоразумѣнія, ссоры и тяжбы представлялись ими на разбирательство прямо въ Приказы, и только вслѣдствіе порученія этими послѣдними произвести воеводѣ по такимъ жалобамъ слѣдствіе или обыскъ, что̀, впрочемъ, далеко не было правиломъ, подчинялись они ему опять какъ мѣстной общей власти.

2) *Частныя сдѣлки.*

Для укрѣпленія сдѣлокъ, особенно болѣе важныхъ, совершавшихся уже въ XIV столѣтіи письменно, надлежало заявлять о нихъ намѣстникамъ и волостелямъ. Такъ при покупкѣ человѣка въ *полницу* намѣстникъ получалъ *ставленое*; такъ выдававшій дочь замужъ платилъ волостелю, если женихъ той же волости, опредѣленное количество денегъ *за новоженный убрусъ;* если же она выходила въ другую волость, то *за выводную кунницу;* такъ въ монастырскихъ имѣніяхъ пришлые для работы *казаки* должны были являться намѣстникамъ. При устраненіи же сихъ послѣднихъ, а впослѣдствіи воеводъ отъ завѣдыванія по внутреннему управленію и суду волостями черными и дворцовыми и вотчинами, жалованными духовенству и помѣщикамъ, означенныя права̀ переходили къ лицамъ, заступавшимъ ихъ мѣсто: такъ есть свѣдѣнія, что въ монастырскихъ имѣніяхъ, въ случаѣ мѣны и продажи жителями другъ другу дворовъ и земель, они должны были докладывать о нихъ прикащику, который съ такихъ сдѣлокъ получалъ пошлины. Въ имѣніяхъ помѣщичьихъ право утверждать сдѣлки между крестьянами по вступленію въ бракъ, по раздѣлу и по передачѣ другъ другу владѣемой земли принадлежало помѣщикамъ и ихъ домовымъ конторамъ, или заступавшимъ ихъ мѣсто прикащикамъ и управляющимъ, до самой отмѣны крѣпостнаго состоянія. Нѣтъ сомнѣнія, что въ отношеніи ко многимъ изъ таковыхъ же сдѣлокъ право утверждать ихъ перешло къ міру въ тѣхъ черныхъ и дворцовыхъ волостяхъ и слободахъ, которымъ предоставлено было имѣть свое управленіе и судъ. Къ сожалѣнію, подробныхъ свѣдѣній о способѣ осуществленія этого права намъ еще не удалось отыскать въ древнихъ памятникахъ; но у насъ есть въ рукахъ мірскіе приговоры о принятіи сторонніхъ лицъ въ тягло и о передачѣ имъ тяглой земли, объ отдачѣ въ наемъ излишнихъ земель и другихъ угодій, о порядѣ міромъ священниковъ и церковнослужителей, объ условіяхъ съ нанимавшимися отправлять за волости ямскую гоньбу, достав-

лять изготовленные ими припасы въ казну и проч. Припомнимъ также оставшееся въ народныхъ пѣсняхъ и преданіяхъ обыкновеніе міра составлять приговоры о выдачѣ въ замужество невѣстъ своего селенія.

3) *Судъ гражданскій.*

Судъ былъ первоначально нераздѣльною со взиманіемъ податей принадлежностію намѣстниковъ и волостелей, такъ что намѣстники нарочно для суда объѣзжали свои округи, что̀ и называлось *объѣздомъ* или *проѣзднымъ судомъ*, и, наоборотъ, тамъ, гдѣ судъ первоначально принадлежалъ самому народу, онъ долженъ былъ, со времени утвержденія княжеской власти, раздѣлить это право съ намѣстниками: такъ въ Новгородской области, гдѣ судили сначала одни сотскіе, было впослѣдствіи постановлено, чтобы они «безъ Великаго Князя намѣстника не судили». Освобожденіе волостныхъ жителей отъ суда намѣстниковъ и волостелей началось съ дарованія суда гражданскаго, какъ привилегіи, духовенству и частнымъ лицамъ; вмѣстѣ съ тѣмъ князья стали предоставлять жителямъ нѣкоторыхъ дворцовыхъ волостей право обращаться для суда непосредственно къ нимъ самимъ или къ ближнимъ ихъ людямъ (дворецкому, казначею и пр.); но еще чаще судъ сталъ предоставляться, какъ особое право, посельскимъ, прикащикамъ, слободчикамъ и другимъ правительственнымъ лицамъ разныхъ наименованій, которыя ставились въ черныя и дворцовыя волости въ замѣнъ намѣстниковъ, а потому и сами должны были уже прямо зависѣть отъ постановившаго ихъ князя. Въ послѣднемъ случаѣ кажется, что съ самаго начала, для ограниченія такихъ мѣстныхъ органовъ суда, имъ придавались выборные отъ жителей: по крайней мѣрѣ въ памятникахъ встрѣчаются жалобы князьямъ со стороны волостныхъ людей, что «данщики и слободщики судятъ ихъ не по суду, а земскихъ людей лутчимъ и середнимъ у себя быти не велятъ», и такія жалобы, приходившія изъ разныхъ мѣстъ, давали поводъ князьямъ не только подтверждать, чтобы поставленные ими судьи не устраняли цѣловальниковъ, но и предоставлять право суда самимъ жителямъ въ лицѣ ихъ *выборныхъ*, которые, по различію мѣстности, получали разныя названія, преимущественно же, по предоставленному имъ главному праву, назывались *судейками* (земскими или излюбленными или выборными). Но какъ всѣ такіе случаи дарованія права суда самому народу не были возведены въ общее начало, то злоупотребленія намѣстниковъ и правительственныхъ

судей продолжались и при означенныхъ исключеніяхъ. Посему Иванъ Васильевичъ Грозный постановилъ, чтобы какъ намѣстники, такъ и всякіе другіе царскіе судьи не судили безъ старостъ, цѣловальниковъ и другихъ лучшихъ людей городскихъ и сельскихъ общинъ. Эти *судные мужи* должны были прикладывать руки къ *докладнымъ* спискамъ, по которымъ судное дѣло рѣшалось самимъ Царемъ или ближайшими его сановниками. Но при воеводахъ такое участіе въ ихъ судѣ выборныхъ отъ городскихъ и сельскихъ жителей исчезаетъ, чему однако причину должно искать не въ усиленіи только воеводской власти сравнительно съ значеніемъ намѣстниковъ, но и въ томъ, что общины, жалобами коихъ вызвано было означенное постановленіе, пользовались въ XVII вѣкѣ большею частію, если не повсемѣстно, правомъ собственнаго суда, самимъ же владѣльцамъ, каковы были духовныя власти и помѣщики, всегда было возможно отстаивать на судѣ воеводъ интересы своихъ крестьянъ; наконецъ, въ дворцовыхъ имѣніяхъ, гдѣ оставались прикащики, управляющіе и другія мѣстныя власти, право суда надъ крестьянами находилось въ ихъ рукахъ, за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда они призывались къ суду воеводы по жалобамъ на нихъ сторонніхъ лицъ; но въ такихъ случаяхъ защитниками дворцовыхъ крестьянъ являлся не только ихъ прикащикъ, но и самъ Дворцовый Приказъ. Что касается до черныхъ и дворцовыхъ волостей, имѣвшихъ своихъ выборныхъ судеекъ, то изъ ихъ судныхъ дѣлъ, которыя до насъ дошли въ достаточномъ количествѣ, мы видимъ, что въ тяжбахъ между крестьянами одной общины вмѣшательство воеводы не иначе было возможно, какъ по распоряженію Приказа, въ вѣдомствѣ коего состояла эта община, такъ какъ земскіе судейки прямо сюда, помимо воеводы, представляли свои приговоры, когда это было нужно; но и въ искахъ на нихъ со стороны другихъ общинъ и лицъ другихъ сословій оставались большею частію въ силѣ дарованные имъ вмѣстѣ съ правомъ суда сроки, въ которые царскіе судьи могли ихъ вызывать чрезъ своихъ приставовъ и другихъ посыльныхъ.

4) *Судъ уголовный и охраненіе благочинія.*

Уголовный судъ, за немногими исключеніями, принадлежалъ намѣстникамъ до царствованія Ивана Васильевича Грознаго. Только въ облегченіе сельскихъ жителей отъ ихъ притязаній постановлялось въ жалованныхъ грамотахъ какъ духовенству, такъ и общинамъ, что, въ случаѣ смертоубійства, волостные люди должны сами

отыскать убійцу и выдать его намѣстнику головою; если же не отыщутъ, то обязаны заплатить ему виру (вѣру). Кромѣ того, были опредѣлены разные смертные случаи, какъ-то: съѣденіе звѣремъ, пораженіе молніей и т. под., которые освобождали мѣстныхъ жителей отъ всякаго суда. Но съ XVI вѣка городскіе и волостные люди призываются также къ участію въ производствѣ уголовныхъ дѣлъ, и опять вслѣдствіе ихъ жалобъ верховной власти на притѣсненія и неуправу со стороны намѣстниковъ, которые въ этихъ жалобахъ прямо обвиняются въ размноженіи разбойниковъ и лихихъ людей. Однако и здѣсь право участія въ дѣлахъ уголовныхъ предоставляется сначала лишь въ видѣ изъятія, нѣкоторымъ общинамъ. Такъ, въ однѣхъ грамотахъ предписывается намѣстникамъ лихихъ людей пытать «съ приказчикомъ городовымъ, а у пытки бъ стояли дворскій да цѣловальники лучшіе люди»; по другимъ грамотамъ, для ловли разбойниковъ предписывается учредить «головъ изъ дѣтей боярскихъ, въ волости человѣка три или четыре, и къ нимъ придавать старостъ и десятскихъ и лучшихъ людей крестьянъ человѣкъ пять или шесть». Наконецъ, съ учрежденіемъ повсемѣстно губныхъ старостъ, которые должны были избираться уѣздными жителями разныхъ сословій, надлежало, повидимому, установиться опредѣлительнымъ отношеніямъ между ими и воеводами касательно того, какія дѣла должны подлежать вѣдомству тѣхъ и другихъ. Но изъ памятниковъ XVII вѣка видно, что въ распоряженіяхъ правительства не было ясно проведеннаго начала въ разграниченіи правъ и обязанностей губныхъ старостъ и воеводъ по дѣламъ уголовнымъ; почему повременамъ первые вовсе отмѣнялись, и дѣла ихъ переходили къ воеводамъ. Встрѣчаются, впрочемъ, въ нѣкоторыхъ грамотахъ указанія, что уголовныя дѣла, возникавшія въ городѣ, состояли исключительно въ завѣдываніи воеводъ, производившіяся же въ уѣздахъ подлежали губнымъ старостамъ и находившимся при нихъ, также по выбору уѣздныхъ людей, губнымъ цѣловальникамъ. Такъ въ наказѣ (ркпсн.), даннomъ изъ Разбойнаго Приказа, 1648 г. 28 апрѣля, губному старостѣ Болховскаго уѣзда, Лаврентью Калантаеву, читаемъ: «а на которыхъ людей исцы учнутъ бити челомъ въ татбахъ и въ розбоехъ именно, а на тѣхъ людей языки въ татбахъ и въ розбоехъ говорить не учнутъ и поличного у тѣхъ людей не вымутъ и въ обыску тѣхъ людей облихуютъ и которые дѣла учинятца въ городѣ на посадѣ и тѣмъ челобитчикамъ отказывать, а велѣти имъ тѣхъ своихъ дѣлъ искати передъ *воеводами*, а ему Лаврентью въ тѣ дѣла не вступатца; а

которые татиные и убивственные дѣла учинятца на посадѣ и въ слободѣ и въ тѣ дѣла не вступатца — *тѣ дѣла воеводскіе.*»

II.

Замѣтка о допетровскихъ учрежденіяхъ, завѣдывавшихъ мѣстнымъ управленіемъ въ XVIII столѣтіи.

А. Учрежденія высшія.

1. Приказы свѣтскіе или царскіе *).

1. *Аптекарскій.* Замѣненъ въ 1721 г. августа 14-го Медицинскою Канцеляріею (Полн. Собр. Зак., 1-го собр., т. VI, № 3,811).
2. *Приказъ Большаго Дворца.* О немъ упоминается въ источникахъ еще въ 1725 г. (Полн. Собр. Зак., т. VII, № 4,677).
3. *Приказъ Большой Казны или Большаго Прихода.* Съ учрежденіемъ Каммеръ-Коллегіи (въ 1718 г.) въ ея вѣдомство отошли всѣ государственные доходы.
4. *Земскій.* Упоминается еще въ 1719 г. (Полн. Собр. Зак., т. V, № 3,282).
5. *Иноземскій.* Переименованъ въ 1701 г. 23 іюня Приказомъ Военныхъ дѣлъ (Полн. Собр. Зак., т. IV, № 1,859).
6. *Казанскаго Дворца.* Упоминается въ 1702 г. (Полн. Собр. Зак., т. IV, № 1,903).
7. *Казенный.* Въ 1711 г. 13 апрѣля уничтоженъ и дѣла его переданы въ Приказъ Большой Казны (Полн. Собр. Зак., т. IV, № 2,348).
8. *Каменный.* Закрытъ въ 1789 г. См. дѣла сего Приказа въ Московскомъ Архивѣ Министерства Юстиціи.
9. *Конюшенный.* Переименованъ въ 1733 г. въ Конюшенную Канцелярію (Полн. Собр. Зак., т. IX, №№ 6,349 и 6,350).

*) Здѣсь исчисляются лишь тѣ Приказы, о существованіи коихъ въ XVIII столѣтіи мы имѣемъ положительныя свѣдѣнія. Посему не упоминаются съ одной стороны нѣкоторые Приказы, еще не уничтоженные въ XVII вѣкѣ, какъ напр. Новгородскій, Пушкарскій, Холопій; равнымъ образомъ тѣ, которые уничтожены въ 1699 и 1700 годахъ, какъ напр. Судный Володимірскій и Судный Патріаршій или Патріаршій Розрядъ; наконецъ тѣ, которые были учреждены уже въ XVIII столѣтіи частію вновь, частію въ замѣнъ прежнихъ, именно: Артиллерійскій, Военныхъ дѣлъ, Доимочный, Крѣпостныхъ дѣлъ, Провіантскій, Рудокопныхъ дѣлъ, Судный купеческихъ дѣлъ, и проч.

10. *Малороссійскій.* Въ дѣлахъ Московскаго Архива Министерства Юстиціи значится еще существующимъ въ 1709 г.
11. *Монастырскій.* Окончательно замѣненъ Камеръ-Конторою Синодальнаго Правительства въ 1725 г. 14 января (Полн. Собр. Зак., т. VII, № 4,632).
12. *Печатный.* Замѣненъ Печатною Конторою 1723 г. ноября 12 (Полн. Собр. Зак., т. VII, № 4,359.)
13. *Помѣстный.* Съ 1720 г. называется Канцеляріею Вотчинныхъ дѣлъ (Полн. Собр. Зак., т. VI, № 3,606).
14. *Посольскій.* Въ 1718 г. замѣненъ Коллегіею Иностранныхъ дѣлъ (Полн. Собр. Зак., т. V, № 3,255).
15. *Преображенскій.* Въ 1725 г. переименованъ въ Преображенскую Канцелярію (Полн. Собр. Зак., т. VII, №№ 4,659, 4,671 и 4,798).
16. *Розрядный.* Въ 1711 г. 22 февраля вмѣсто сего Приказа учрежденъ при Сенатѣ Розрядной столъ (Полн. Собр. Зак., т. IV, № 2,321).
17. *Сибирскій.* Уничтоженъ въ 1763 г. 15 декабря (Полн. Собр. Зак., т. XVI, № 11,989).
18. *Стрѣлецкій.* Переименованъ въ Приказъ Земскихъ дѣлъ въ 1701 г. 23 іюня (Полн. Собр. Зак., т. IV, № 1,859).
19. *Судный* (Московскій). Окончательно уничтоженъ въ 1782 г. 2 октября (Полн. Собр. Зак., т. XXI, № 15,530.)
20. *Сыскной.* Окончательно уничтоженъ въ 1763 г. 15 декабря (Полн. Собр. Зак., т. XVI, № 11,989).
21. *Ямской.* Упоминается въ источникахъ еще въ 1736 г. 24 января (Полн. Собр. Зак., т. XIII, № 9,801).

2. Приказы духовные или патріаршіе.

1. *Дворцовый.* Уничтоженъ окончательно въ 1738 г. 30 октября (Полн. Собр. Зак., т. X, № 7,678).
2. *Духовный.* Упоминается въ 1702 г. (Полн. Собр. Зак., т. IV, № 1,908).
3. *Казенный.* Уничтоженъ въ 1738 г. 30 октября (Полн. Собр. Зак., т. X, № 7,678).
4. *Книгопечатнаго дѣла.* Упоминается еще въ 1711 г. (Полн. Собр. Зак., т. IV, № 2,389).
5. *Церковныхъ дѣлъ.* Возстановленъ въ 1711 г. 20 ноября (Полн. Собр. Зак., т. IV, № 2,451); упоминается еще въ 1722 г. (Полн. Собр. Зак., т. VI, № 4,081).

В. Учрежденія мѣстныя.

1. Воеводы и ихъ товарищи.

Управленіе воеводское не только изъ XVII вѣка перешло въ XVIII, но и по раздѣленіи Россіи на губерніи повсемѣстно оставалось въ силѣ до 1775 г., когда учрежденіемъ о губерніяхъ совершенно было измѣнено мѣстное управленіе. Тѣмъ не менѣе преобразованія Петра Великаго поставили и воеводъ въ новыя отношенія, которыя выразились главнымъ образомъ въ томъ, что: 1) воеводы подчинены были учрежденнымъ вновь губернаторамъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ не только прежнимъ, не уничтоженнымъ еще, Приказамъ, но также Сенату и Коллегіямъ; 2) воеводы каждой губерніи раздѣлялись на основаніи составленныхъ для того табелей на степени или разряды съ подчиненіемъ воеводъ, управлявшихъ пригородами, воеводамъ городовымъ, а сихъ послѣднихъ провинціальнымъ; этимъ различіемъ установлялось и различіе въ числѣ положенныхъ при воеводахъ товарищей; 3) для завѣдыванія текущими дѣлами по воеводскому управленію учреждены были *воеводскія канцеляріи*. Дѣла этихъ канцелярій представляютъ самый обильный и надежный источникъ для изученія за этотъ періодъ времени мѣстнаго управленія въ Россіи и потому не можемъ не обратить на нихъ особое вниманіе. Къ сожалѣнію, они еще не собраны въ одно мѣсто (лишь въ декабрѣ 1866 г. сдѣлано распоряженіе о доставленіи ихъ въ Московскій Архивъ Министерства Юстиціи), а находятся въ городскихъ архивахъ, гдѣ многія изъ нихъ уже погибли отъ пожаровъ, а другія сильно потерпѣли отъ сыраго помѣщенія и недостаточнаго наблюденія за ихъ цѣлостью. Но какъ бы для образца предметовъ вѣдомства и самаго дѣлопроизводства воеводскихъ канцелярій переданы были, при уничтоженіи прежнихъ мѣстъ, въ учрежденный для храненія старыхъ дѣлъ Государственный Архивъ (нынѣ 2-е отдѣленіе Московскаго Архива Министерства Юстиціи) *дѣла Дмитровской* (Московской губ.) *воеводской канцеляріи*, которыя простираются до 1783 года. Заключая въ себѣ съ одной стороны документы и XVII вѣка, а съ другой подробныя свѣдѣнія о разныхъ частяхъ мѣстнаго управленія, эти дѣла служатъ свидѣтельствомъ какія драгоцѣнныя данныя можетъ раскрыть намъ разработка воеводскихъ производствъ.

2. Приказныя Избы и Приказныя Палаты.

Приказныя или съѣзжія *избы* и *Палаты*, составлявшія присутствіе воеводъ въ XVII столѣтіи, первыя въ городахъ вообще, а

вторыя въ тѣхъ болѣе значительныхъ городахъ, коихъ воеводы завѣдывали и другими городами, оставались только въ теченіе перваго десятилѣтія XVIII вѣка, уступивъ впослѣдствіи мѣсто губернаторскимъ и воеводскимъ канцеляріямъ. Но названіе Палатами присутственныхъ мѣстъ высшаго разряда было перенесено какъ Петромъ I на нѣкоторыя установленія, учрежденныя имъ вновь, напр. Палаты Бурмистерскую и Колодничью, такъ особенно Екатериною II, чрезъ учрежденіе о губерніяхъ, на главныя мѣста губернскаго управленія; въ послѣднее же время въ новыхъ судебныхъ уставахъ оно усвоено и высшимъ судебнымъ инстанціямъ.

III.

Обозрѣніе проектовъ и другихъ бумагъ о преобразованіи губернскихъ учрежденій, внесенныхъ въ Комитетъ 6 декабря 1826 года, и разсужденій о нихъ Комитета *).

Въ числѣ преобразованій, задуманныхъ и совершенныхъ Императоромъ Александромъ I по государственному управленію, душою которыхъ былъ Сперанскій, предполагалось также измѣнить порядокъ управленія губерніями, установленный учрежденіемъ 1775 г. Неизвѣстно однако, были ли какіе либо проекты по этому предмету изготовлены Сперанскимъ до высылки его изъ Петербурга. Но въ первый годъ его возвращенія — именно въ 1821 году — мы уже находимъ его работающимъ надъ исправленіемъ проекта *Учрежденія Намѣстничествъ* и надъ составленіемъ проекта *Учрежденія Областнаго управленія*. Первый изъ этихъ проектовъ былъ составленъ еще въ отсутствіе Сперанскаго—въ 1816 году. Государю, какъ видно, очень хотѣлось ввести его въ дѣйствіе; но какъ онъ не былъ вполнѣ убѣжденъ въ предполагаемой отъ него пользѣ, почему даже не

*) Комитетъ 6 декабря 1826 года, составленный изъ графа В. П. Кочубея, князя А. Н. Голицына, графа Дибича, графа П. А. Толстаго, И. В. Васильчикова и Сперанскаго, былъ учрежденъ въ означенные день и годъ (отъ которыхъ и получилъ свое названіе): 1) для пересмотра бумагъ, найденныхъ въ кабинетѣ покойнаго Императора Александра I; 2) для пересмотра государственнаго управленія и относящихся сюда проектовъ и другихъ бумагъ. Журналы засѣданій этого Комитета, въ которыхъ производителями дѣлъ были Статсъ-Секретари Дашковъ и Блудовъ, а впослѣдствіи баронъ Корфъ, относятся преимущественно къ годамъ 1827, 1828 и 1829, въ теченіи коихъ и разсматривались проекты, относящіеся къ губернскимъ учрежденіямъ. См. соч. барона Корфа «Жизнь графа Сперанскаго», 2-й ч. стр. 331 и далѣе.

рѣшился передать его на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта, то призналъ за лучшее сдѣлать сначала опытъ управленія нѣсколькими губерніями на изложенныхъ въ немъ основаніяхъ съ замѣною лишь названія Государева Намѣстника названіемъ Генералъ-Губернатора. Этотъ опытъ былъ имъ порученъ Генералъ-Адъютанту Балашову, бывшему передъ тѣмъ С.-Петербургскимъ Военнымъ Губернаторомъ и Министромъ Полиціи (до 28-го марта 1812 г.). 4 ноября 1819 г. ему дано въ управленіе пять губерній (Рязанская, Тульская, Орловская, Воронежская и Тамбовская) съ тѣмъ, чтобы онъ доказалъ возможность примѣненія на дѣлѣ проекта о намѣстничествахъ, котораго копію вручилъ ему самъ Государь съ приказаніемъ сообразоваться съ изложенными въ немъ началами, дополненными словесными наставленіями его величества. Эти наставленія подробно изложены впослѣдствіи въ донесеніяхъ Балашова Императорамъ Александру I и Николаю съ представленіемъ начертанныхъ имъ проектовъ по разнымъ частямъ губернскаго управленія примѣнительно къ означеннымъ началамъ. Но какъ дѣятельность Балашова по управленію ввѣренными ему губерніями получила полное развитіе только съ 1823 года и проекты, имъ составленные относятся къ 1824 и 1825 году, въ семъ же году Императоръ Александръ I скончался, то лишь въ началѣ 1827 года Высочайше повелѣно было разсмотрѣть эти проекты въ Комитетѣ 6 декабря 1826 года. Комитетъ призналъ однако за лучшее возстановить въ губерніяхъ, бывшихъ въ управленіи Балашова, существовавшій въ нихъ порядокъ до 1819 г., «съ тѣмъ, чтобы устремить все вниманіе свое на общее устройство губернскаго управленія и на изысканіе лучшихъ средствъ къ его исправленію не раздѣльно, но въ цѣломъ составѣ частей его и дѣйствія». Исполненіе этого труда взялъ на себя Сперанскій, оставившій такимъ образомъ безъ дальнѣйшаго движенія составленный имъ въ 1821 году проектъ областнаго учрежденія. Между тѣмъ какъ Комитетъ разсматривалъ нѣкоторыя бумаги, относившіяся до губернскаго управленія, найденныя въ кабинетѣ покойнаго Императора, а также другія переданныя ему по тому же предмету по Высочайшему повелѣнію, Сперанскій составилъ проектъ *учрежденія для управленія губерній*, который и былъ имъ внесенъ въ 1829 году 20 марта на разсмотрѣніе Комитета. Съ этого времени по 8 января 1830 г. Комитетъ почти исключительно посвящалъ свои занятія разсмотрѣнію этого проекта, который съ другой стороны былъ переданъ на обсужденіе нѣкоторыхъ членовъ Государственнаго Совѣта, представившихъ на него свои замѣчанія.

Изъ настоящаго краткаго обозрѣнія бумагъ, относящихся до преобразованія губернскаго управленія съ 1816 по 1830 г. видно, что онѣ распадаются на слѣдующія группы:

1) Проектъ учрежденія намѣстничествъ 1816 г. и относящіяся къ нему замѣчанія тогдашняго Министра Финансовъ графа Гурьева съ составленнымъ имъ проектомъ.

2) Учрежденіе областнаго управленія, составленное Сперанскимъ.

3) Бумаги, относящіяся до Генералъ-Губернаторства Балашова, съ его проектами.

4) Разные проекты и предложенія касательно губернскаго управленія, представленные Императорамъ Александру I и Николаю и переданные въ Комитетъ 6 декабря 1826 г., и относящіеся къ нимъ Журналы Комитета.

5) Проектъ учрежденія для управленія губерній, составленный Сперанскимъ, относящіеся къ нему Журналы Комитета 6-го декабря 1826 г., и представленныя на него замѣчанія Министровъ Канкрина и Закревскаго.

1. Проектъ учрежденія Намѣстничествъ 1816 г.

Главныя начала, положенныя въ основаніе этого проекта слѣдующія: 1) вся Имперія подраздѣляется на намѣстническіе округи (таковыхъ округовъ предполагалось 12); при чемъ каждый округъ долженъ состоять изъ 3-хъ, 4-хъ или болѣе губерній; 2) главное управленіе въ каждомъ округѣ поручается Намѣстнику и его совѣту; 3) управленіе это завѣдываетъ не только частями судебною, полицейскою и хозяйственною, но и другими отраслями мѣстной администраціи въ губерніяхъ, какъ то: духовною, учебною, почтовою и проч.; 4) устройство существующихъ губернскихъ мѣстъ остается безъ измѣненія, но въ каждой губерніи учреждается совѣтъ, по примѣру намѣстническаго. Что касается въ частности до этого проекта, то онъ состоитъ изъ 6 главъ, заключающихъ въ себѣ 94 параграфа: въ главѣ 1-й содержатся общія положенія, относящіяся до цѣли учрежденія намѣстничествъ, пространства округовъ, и проч.; въ главѣ 2-й — предметы надзору и попечительству намѣстниковъ подлежащія; глава 3-я опредѣляетъ степень и предѣлы власти намѣстника и его отвѣтственность; глава 4-я—о сношеніяхъ намѣстниковъ; главы 5-я и 6-я — о намѣстническомъ совѣтѣ.

Болѣе подробное содержаніе проекта выясняется изъ нижеслѣдующихъ замѣчаній на него тогдашняго Министра Финансовъ

графа Гурьева, которому онъ переданъ былъ на разсмотрѣніе по Высочайшему повелѣнію.

Министръ, начиная съ указанія, что проектъ дѣлаетъ одну изъ важнѣйшихъ эпохъ въ русскомъ законодательствѣ, изчисляетъ существенныя черты его въ такомъ видѣ: 1) надзоръ за исполненіемъ законовъ въ каждомъ округѣ, состоящемъ изъ 3—6 губерній ввѣряется Намѣстнику и Намѣстническому Совѣту; 2) намѣстникъ не есть судія, ни намѣстникъ по учрежденію о губерніяхъ, но такой блюститель порядка и правосудія, которому подчинены въ округѣ всѣ мѣста и лица (кромѣ дѣйствующихъ войскъ и флота) и котораго законныя предписанія всѣми исполняются; который имѣетъ право останавливать исполненіе указовъ Сената и предписаній Министровъ, буде отъ того можетъ произойти вредъ; отрѣшать всѣ чины (кромѣ губернатора, вице-губернатора, предсѣдателей Палатъ и прокуроровъ); всѣ отрасли мѣстнаго управленія составляютъ предметъ его попечительности; 3) свои представленія онъ доноситъ Государю чрезъ Комитетъ Министровъ; чрезъ Комитетъ же получаетъ Высочайшія повелѣнія; указы изъ Сената посылаются прямо къ нему и онъ отвѣтствуетъ на нихъ рапортами; 4) намѣстникъ отвѣчаетъ лишь за упущенія, послѣдовавшія по его распоряженіямъ; 5) въ Совѣтѣ одинъ голосъ намѣстника рѣшитъ дѣла; 6) Совѣту предлежатъ всѣ важнѣйшія дѣла, кромѣ текущихъ; 7) всѣ предписанія Министровъ мѣстамъ и лицамъ, имъ подчиненнымъ, должны идти къ нимъ чрезъ намѣстника, за исключеніемъ случаевъ чрезвычайныхъ; 8) всѣ губернскія мѣста и лица о дѣлахъ текущихъ подаютъ намѣстнику двухнедѣльные рапорты; по дѣламъ же, требующимъ разрѣшенія или утвержденія Министра или Сената, дѣлаются ему особыя представленія; 9) при отрѣшеніи отъ должностей чиновниковъ, намѣстникъ имѣетъ право предавать виновныхъ суду съ донесеніемъ о томъ Государю; по дѣламъ уголовнымъ ему предоставляется пріостанавливать приговоры.

Возставая всею силою своего авторитета противъ предоставленія такихъ обширныхъ правъ намѣстникамъ по всѣмъ частямъ мѣстнаго управленія, Министръ развиваетъ мысль о необходимости предоставленія каждому Министру по его вѣдомству полной самостоятельности, не прерываемой или задерживаемой никакою другою постороннею властью. Соглашаясь впрочемъ, что недостатки министерскаго образованія вмѣстѣ съ разными безпорядками, замѣченными въ управленіи губерній, послужили, повидимому, поводомъ къ составленію проекта учрежденія о намѣстникахъ, графъ Гурьевъ

полагаетъ, что причины таковыхъ безпорядковъ, медленности и самыхъ злоупотребленій заключаются главнѣйшимъ образомъ въ необразованіи, соотвѣтственно началамъ министерскихъ управленій, подвѣдомыхъ имъ или мѣстныхъ управленій, въ происходящемъ отъ того смѣшеніи власти и обязанностей губернскихъ и уѣздныхъ чиновниковъ, въ разнообразіи порядка дѣлопроизводства и частію въ недостаткѣ надлежащаго мѣстнаго надзора. Въ виду этого онъ излагаетъ нѣкоторыя свои мысли о томъ, какимъ образомъ можно и нужно учредить должность намѣстника не разрушая существующаго порядка управленія.

Принимая въ основаніе, что главную сущность должности намѣстника составляетъ *надзоръ* во ввѣренномъ ему округѣ *за исполненіемъ законовъ*, Министръ Финансовъ предлагаетъ учрежденіе намѣстниковъ образовать на слѣдующихъ главныхъ началахъ: 1) намѣстники и намѣстническіе округи учреждаются для бдительнѣйшаго надзора въ губерніяхъ за точнымъ исполненіемъ законовъ и предписаній по всѣмъ частямъ государственнаго управленія; 2) надзоръ этотъ имѣетъ главнымъ предметомъ внимательное наблюденіе всѣ ли части мѣстнаго управленія слѣдуютъ направленію законами, учрежденіями и предписаніями начальства ими данному и нѣтъ ли по которой либо изъ оныхъ какихъ неудобствъ, упущеній или злоупотребленій; 3) онъ обязанъ входить въ ближайшее разсмотрѣніе и изслѣдованіе всѣхъ предметовъ, на которые будетъ особенно обращено его вниманіе или Высочайшими повелѣніями и указами, или сношеніями Министровъ, или же частными жалобами, принесенными ему на законномъ основаніи; 4) всѣ свѣдѣнія и объясненія, какія намѣстникъ признаетъ нужнымъ требовать отъ губернскихъ мѣстъ и чиновниковъ должны быть ему доставляемы немедленно; 5) онъ обязанъ представлять на уваженіе правительства всѣ предметы, какіе по мѣстнымъ соображеніямъ признаетъ полезными и благу общему соотвѣтственными; 6) управленіе по части полиціи въ округѣ непосредственно подчиняется намѣстнику потому исключительно, что полиція бывъ обязана имѣть свое дѣйствіе на всѣ чины и состоянія въ губерніи, доставитъ ему удобнѣйшія и вѣрнѣйшія средства знать обо всемъ, въ округѣ его происходящемъ, и обращать свое вниманіе и дѣятельность туда, гдѣ они по обстоятельствамъ будутъ нужнѣе. Впрочемъ по части управленія главной полиціи намѣстникъ долженъ быть въ непосредственномъ сношеніи съ Министромъ полиціи. 7) Въ случаѣ открытія злоупотребленій намѣстникъ предлагаетъ, кому слѣдуетъ,

объ изслѣдованіи, отрѣшеніи или преданіи суду чиновниковъ, опредѣляемыхъ властію губернскихъ мѣстъ и лицъ, о прочихъ же относится къ Министрамъ по принадлежности, или, смотря по важности предмета, въ случаяхъ чрезвычайныхъ, представляетъ непосредственно на Высочайшее усмотрѣніе; 8) во всѣхъ случаяхъ чрезвычайныхъ, или въ распоряженіяхъ важнѣйшихъ и многосложныхъ, требующихъ особеннаго надзора въ исполненіи, Министры входятъ въ непосредственныя и подробнѣйшія сношенія съ намѣстниками; 9) равнымъ образомъ Министры, каждый по части своего управленія, сносятся съ намѣстникомъ въ случаѣ неудобствъ, медленности и затрудненій, встрѣчающихся въ дѣйствіяхъ подчиненныхъ мѣстъ, дабы удостовѣриться происходятъ ли оныя отъ чиновниковъ, на которыхъ исполненіе возложено, или же неудобства заключаются въ самыхъ распоряженіяхъ; 10) обузданіе роскоши, отвращеніе злоупотребленій по земскимъ повинностямъ, по рекрутскимъ наборамъ, исправность содержанія почтъ, украшеніе городовъ и прочіе тому подобные предметы должны подлежать *попечительности* намѣстника; 11) для постояннаго мѣстопребыванія намѣстника назначается одинъ изъ губернскихъ городовъ въ намѣстническомъ округѣ, дабы извѣстно было куда къ нему относиться; впрочемъ предоставляется ему на волю переѣзжать для временнаго пребыванія по дѣламъ службы изъ одной губерніи въ другую; 12) въ каждые два года обязанъ онъ лично осмотрѣть губерніи, округъ его составляющія, и чрезъ каждые три года прибыть на извѣстное время въ столицу для представленія отчета о состояніи губерній, въ округѣ его находящихся.

На основаніи этихъ началъ—заключаетъ свою записку Министръ Финансовъ—намѣстники, не будучи сами непосредственными распорядителями по всѣмъ частямъ управленія, могутъ и должны быть безпристрастные блюстители порядка и блага общаго, покровители угнетенныхъ и страшны для всѣхъ злонамѣренныхъ; въ бытность свою въ столицѣ, они будутъ ходатайствовать у престола о нуждахъ и пользахъ ввѣренныхъ надзору ихъ губерній и объясняться съ Министрами съ знаніемъ дѣла, но безпристрастно и независимо; для Правительства же и для управляемыхъ такое постановленіе не произведетъ никакихъ новыхъ неудобствъ и затрудненій, ибо оно не только не ведетъ къ разрушенію настоящей системы внутренняго управленія, къ которой и чиновники и народъ уже привыкли, но еще послужитъ въ вящшему утвержденію и усовершенію оной.

Кромѣ этой записки сохранился и черновой проектъ «Учрежде-

нія Намѣстничествъ», составленный графомъ Гурьевымъ, съ поправками и добавленіями, сдѣланными частію на отдѣльныхъ листахъ, частію же въ текстѣ карандашемъ. Этотъ проектъ состоитъ также какъ и проектъ, въ замѣнъ котораго онъ написанъ, изъ шести главъ, заключающихъ въ себѣ 93 параграфа, при чемъ порядокъ расположенія главъ по ихъ содержанію и самыя названія ихъ тѣже, какъ и въ семъ послѣднемъ.

2. Проектъ учрежденія областнаго управленія, составленный Сперанскимъ въ 1821 году.

Сперанскій, получивъ для разсмотрѣнія проектъ 1816 года, предполагалъ, по видимому, что онъ будетъ внесенъ въ Государственный Совѣтъ; почему сдѣлалъ въ немъ нѣкоторыя исправленія и составилъ къ нему введеніе; но въ 1821 году Государь повелѣлъ ему начертать новый проектъ, по возможности на тѣхъ же началахъ, которыя были приняты въ прежнемъ проектѣ, но съ замѣною званія намѣстника званіемъ Генералъ-Губернатора. Тогда Сперанскій исправилъ въ своемъ введеніи тѣ мѣста, гдѣ были необходимы измѣненія въ семъ смыслѣ и присоединилъ его къ проекту, составленному имъ вновь подъ названіемъ учрежденія областнаго управленія. Прилагая особо это «введеніе», какъ одинъ изъ трудовъ Сперанскаго, заслуживающихъ полнаго вниманія юристовъ, мы укажемъ здѣсь лишь на главныя его положенія, на сколько они касаются непосредственно измѣненій, предполагавшихся въ то время въ учрежденіи о губерніяхъ 1775 г.

Различая въ этомъ учрежденіи правила, коими опредѣляется порядокъ управленія отъ тѣхъ, коими опредѣляется порядокъ надзора, авторъ выясняетъ слѣдующими доводами необходимость порученія надзора въ губерніяхъ особенному мѣстному установленію. «Губернскія мѣста—говоритъ онъ—въ прямомъ смыслѣ не имѣютъ надъ собою мѣстнаго надзора: гражданскій губернаторъ, бывъ предсѣдателемъ губернскаго правленія, не можетъ надзирать ни самъ за собою, ни за мѣстами, ему равными; прокуроръ имѣетъ въ сихъ мѣстахъ одно право предъявленія. Надзоръ съ властію исправленія по общему учрежденію принадлежитъ Генералъ-Губернаторамъ. Но тамъ, гдѣ званіе сіе нынѣ существуетъ, дѣйствіе его, яко личное и съ точностію не опредѣленное, непрестанно колеблется между самовластіемъ и послабленіемъ; тамъ же, гдѣ нѣтъ сего званія, надзоръ чрезъ прокуроровъ прямо восходитъ въ Сенатъ. Но общій надзоръ Сената не можетъ быть соразмѣренъ ни разстоянію

мѣстъ, ни многосложности дѣлъ, ни настоятельности нуждъ; обозрѣнія же губерній чрезъ Сенаторовъ, яко временныя, обращаясь на прошедшее и не бывъ въ состояніи слѣдовать за настоящимъ, ни предупреждать будущаго, рѣдко достигали истинной цѣли. Изъ сего слѣдуетъ, что установленіе надзора болѣе опредѣленнаго, нежели тотъ, который предписанъ въ общемъ учрежденіи, болѣе мѣстнаго, нежели общій надзоръ Сената, болѣе непрерывнаго, нежели сенаторскія обозрѣнія, представляется необходимымъ для губерній какъ въ видахъ настоящаго ихъ устройства, такъ и особенно въ видахъ будущаго ихъ образованія».

Означенный надзоръ для того, чтобы онъ могъ быть дѣйствительнымъ, Сперанскій считаетъ недостаточнымъ поручить какой либо личной власти; по его мнѣнію онъ долженъ принадлежать установленію, объемлющему своимъ надзоромъ нѣсколько губерній и дѣйствующему по правиламъ для него опредѣленнымъ.

Установленіе это—продолжаетъ Сперанскій—должно быть установленіемъ государственнымъ: оно есть ничто иное, какъ Министерство, дѣйствующее на мѣстѣ и принадлежащее къ общему составу всѣхъ Министерствъ, къ Сенату. «Такимъ образомъ Министерское установленіе будетъ имѣть два вида: одинъ *общій*, въ коемъ всѣ дѣла раздѣляются по ихъ предметамъ; другой *мѣстный*, въ коемъ дѣла раздѣляются по округамъ».

Какъ Министерство, главное мѣстное установленіе, должно составляться изъ Департаментовъ или отдѣленій, коихъ начальники образуютъ *Совѣтъ*. Въ главѣ сего Совѣта долженъ быть сановникъ, принадлежащій съ одной стороны къ составу Правительствующаго Сената 1-го Департамента, какъ членъ его, а съ другой стороны къ составу Министерскаго Комитета, какъ членъ сего Комитета.

Что касается до степени власти, долженствующей принадлежать главному мѣстному надзору и ея предѣловъ, то Сперанскій различаетъ въ семъ отношеніи власть исправленія дѣйствій губернскихъ мѣстъ отъ участія въ самомъ управленіи. Надзоръ долженъ обнимать, по его мнѣнію, какъ движеніе дѣлъ, такъ и образъ ихъ производства и въ томъ и другомъ принимать надлежащія мѣры исправленія; но для того, чтобы дѣйствія главнаго мѣстнаго надзора были однообразны, дѣйствующіе въ семъ надзорѣ чиновники должны быть опредѣляемы Министерствомъ и снабжены одинакими наказами, а всѣ случаи, на кои нѣтъ яснаго въ законахъ постановленія, вносимы въ Сенатъ на уваженіе. Участіе же главнаго мѣстнаго надзора должно состоять въ томъ, чтобы всѣ предметы, тре-

бующіе высшаго разрѣшенія, восходили прежде всего къ главному мѣстному начальству. Кромѣ того, оставляя за Генералъ-Губернаторами принадлежащія имъ права предъявлять Сенату мѣстныя затрудненія въ случаѣ новыхъ узаконеній, пріостановляя ихъ исполненіе, и налагать опеки въ случаяхъ непомѣрной расточительности и жестокости, авторъ проекта считаетъ полезнымъ предоставить главному мѣстному управленію принимать рѣшительныя мѣры въ случаѣ народныхъ бѣдствій, если эти мѣры не терпятъ отлагательства; разсматривать и окончательно рѣшать разногласія между уголовными палатами и гражданскими губернаторами; опредѣлять на службу и утверждать мѣстныхъ чиновниковъ, за исключеніемъ назначаемыхъ Именными Высочайшими указами, о тѣхъ же, которые опредѣляются Сенатомъ дѣлать ему представленія; наконецъ устранять, удалять и отрѣшать чиновниковъ, уличенныхъ въ злоупотребленіяхъ. Опредѣляя такимъ образомъ положительно степень власти главнаго мѣстнаго управленія, авторъ лишь отрицательно указываетъ на ея предѣлы, исчисляя то, что оно не должно дѣлать и стараясь въ особенности опредѣлить ограниченія, которымъ оно должно подлежать въ отношеніи управленій, не входящихъ собственно въ губернскій составъ, какъ-то: питейнаго, почтоваго, водяныхъ сообщеній и проч.

Нельзя не сознаться, что не смотря на весь талантъ Сперанскаго, высказанныя имъ здѣсь основанія въ объясненіе его проекта не имѣютъ твердой почвы; почему самыя обязанности, возлагаемыя имъ на главное мѣстное управленіе, не смотря на все желаніе его пріурочить это установленіе къ составу Министерствъ, не связываютъ его съ ними опредѣлительными отношеніями, а напротивъ сами представляются въ своемъ осуществленіи на практикѣ случайными, съ характеромъ скорѣе отрицательнымъ, чѣмъ положительнымъ.

Составленный на этихъ основаніяхъ проектъ учрежденія областнаго управленія раздѣляется на двѣ части: изъ нихъ первая заключаетъ въ себѣ «Образованіе областнаго управленія», а вторая «Наказъ областному управленію». Проектъ «Образованія» состоитъ изъ четырехъ главъ, въ коихъ 83 параграфа. Въ отдѣльности содержаніе главъ этой части слѣдующее: глава 1-я опредѣляетъ составъ и предметы областнаго управленія; глава 2-я—порядокъ подчиненія; глава 3-я — порядокъ опредѣленія, увольненія, наградъ и взысканій; глава 4-я — порядокъ производства дѣлъ. Проектъ «наказа областному управленію» состоитъ изъ 6 главъ, заключающихъ въ себѣ 190 параграфовъ: изъ нихъ въ главахъ 1-й и 2-й опредѣ-

ляются существо власти, ввѣряемой областному управленію и предѣлы ея; въ главѣ 3-й—образъ ея дѣйствій; въ главѣ 4-й—отношенія областнаго управленія къ другимъ установленіямъ; въ главѣ 5-й—отвѣтственность его; въ главѣ 6-й—обязанности разныхъ чиновъ по канцеляріи областнаго управленія.

Изъ вышеизложеннаго видно, что настоящій проектъ есть повтореніе, впрочемъ съ значительнымъ развитіемъ, проекта учрежденія намѣстничествъ; посему въ экземплярѣ его, бывшемъ въ Комитетѣ 6 декабря, противъ многихъ его параграфовъ, сдѣланы ссылки на тѣ параграфы прежняго проекта, изъ коихъ они заимствованы или коимъ соотвѣтствуютъ. Но въ одномъ отношеніи проектъ Сперанскаго представляетъ существенное различіе съ предыдущимъ проектомъ: въ немъ, хотя и не прямо, указывается на то самостоятельное, независимое значеніе, которое должно имѣть судебное вѣдомство въ отношеніи къ административной власти. Между тѣмъ какъ проектъ учрежденія намѣстничествъ предоставляетъ намѣстнику право по дѣламъ суднымъ понуждать чрезъ губернскаго прокурора судебныя мѣста въ округѣ къ скорѣйшему рѣшенію дѣлъ (§ 35) и власть ревизовать эти мѣста (§ 40); почему въ числѣ членовъ Намѣстническаго Совѣта полагается одинъ завѣдывающій дѣлами юстиціи (§ 68),—Сперанскій, выставляя въ введеніи къ своему проекту какъ основное начало, что надзоръ по судебному вѣдомству долженъ слѣдовать установленному порядку апелляціи и ревизіи, въ числѣ членовъ Совѣта Областнаго управленія, состоящаго подъ предсѣдательствомъ Генералъ-Губернатора, не называетъ представителя по дѣламъ юстиціи, полагая напротивъ, сверхъ двухъ членовъ отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ, особаго члена по вѣдомству Министерства Финансовъ (§ 2 и 12), и только въ дѣлахъ уголовныхъ предоставляетъ Областному Совѣту право измѣнять приговоры суда (§ 111). Тѣмъ не менѣе и въ проектѣ Сперанскаго, при той власти, которая дается областному управленію останавливать исполненіе судебныхъ опредѣленій, а также дѣлать пересмотръ и отмѣнять или исправлять производства губернскихъ судовъ (§§ 108 и 109), самостоятельность судебной власти является лишь въ самыхъ слабыхъ зачаткахъ.

3. Бумаги, относящіяся до Генералъ-Губернаторства Балашова, съ его проектами.

Независимо отъ историческаго значенія того опыта, который былъ сдѣланъ Императоромъ Александромъ I въ исполненіе его

мыслей о генералъ-губернаторствахъ, управленіе Балашова, какъ сказано выше, имѣетъ для насъ особый интересъ по его донесеніямъ, заключающихъ въ себѣ изложеніе и поясненіе этихъ мыслей. Вотъ почему, изчисляя относящіяся сюда бумаги, мы позволимъ себѣ сдѣлать болѣе подробныя выписки изъ нихъ тамъ, гдѣ приводятся собственныя слова или сужденія Императора. Съ этою цѣлью мы остановимся прежде всего на докладѣ, представленномъ Балашовымъ въ 1821 году, который означенъ въ его бумагахъ заглавіемъ: «первоначальныя основанія управленія округа Генералъ-Адъютанту Балашову порученнаго», и на запискѣ, представленной имъ въ декабрѣ 1826 года по управленію Рязанской губерніей съ 1823 г. по 1827 годъ.

«Вашему Императорскому Величеству — писалъ Балашовъ въ первой изъ нихъ Императору Александру I — благоугодно было во время управленія моего Министерствомъ Полиціи и состоянія С.-Петербургскимъ Военнымъ Губернаторомъ по временамъ вразумлять меня объ огромности Высочайшихъ предопредѣленій касательно устройства разныхъ частей внутренняго управленія въ Имперіи Вашей. Послѣ, когда назначенъ я Генералъ-Губернаторомъ 5 губерній, Ваше Величество изъяснить мнѣ изволили постепенно предпринятый вами ходъ въ образованіи внутренняго управленія и въ краткихъ словахъ внушеніе мнѣ сдѣлать о новой должности моей». Вслѣдствіе сего Генералъ-Губернаторъ въ началѣ доклада о своихъ дѣйствіяхъ, дабы доказать соотвѣтственность ихъ преднамѣреніямъ Государя, приводитъ на память вышеозначенныя слова и мысли на сколько они касаются учрежденія въ Россіи генералъ-губернаторскихъ округовъ въ связи съ учрежденіемъ Министерствъ.

«1-го Ноября 1819 года Ваше Величество изъясняться изволили, что при восшествіи Вашемъ на престолъ найдя внутреннее управленіе въ высшемъ его степени совокупленное въ единомъ лицѣ Генералъ-Прокурора и подъ его всеобщимъ надзоромъ раздробленное на нѣсколько десятковъ мѣстныхъ управленій, найтить изволили, что таковое соединеніе во едино всѣхъ частей и всѣхъ властей внутреннихъ въ Государствѣ толико обширномъ, какова Россія, не можетъ уже въ настоящее время оставаться безъ большихъ неудобствъ и затрудненій, ибо или надмѣру отяготится одно лицо большою отвѣтственностію свыше силъ человѣческихъ или оставаться отвѣтственность сія будетъ ничтожною, а посему тогда же необходимымъ признать изволили раздѣленіе государственныхъ частей для успѣшнаго направленія оныхъ и распредѣленіе управи-

тельныхъ властей для надзора въ правильности дѣйствій мѣстныхъ управленій. По симъ соображеніямъ перемѣна была признана необходимою и тогда же первоначально сдѣлано распредѣленіе частей государственныхъ на Министерства, составленъ Комитетъ Министровъ, потомъ преобразованъ Государственный Совѣтъ, распредѣленъ на Департаменты съ присоединеніемъ Коммиссій законовъ и прошеній, и такимъ образомъ отвращено главное неудобство; но дальнѣйшему учрежденія сего ходу воспрепятствовала война, миованіе же оной и утвержденіе прочнаго мира въ Европѣ нынѣ позволяетъ Вашему Величеству обратиться снова къ предмету внутренняго управленія; а посему и учреждать изволите округи, заключающіе въ себѣ по нѣскольку губерній, подъ надзоромъ Генералъ-Губернаторовъ соединенные; что нынѣ для начала избирается тотъ, который будетъ порученъ мнѣ, вспослѣдствіи же Вашему Величеству угодно распредѣлить и все Государство на подобные сему съ измѣненіями, единственно мѣстнымъ обстоятельствамъ приличными. При чемъ Вашему Величеству угодно было присоединить, что генералъ-губернаторы вновь учреждаемые должны имѣть ту существенную разницу съ бывшими при Императрицѣ, что тѣ были слишкомъ заняты дѣлами, имъ опредѣленными и оттого оставалось имъ мало времени заниматься тѣми, которыя по обстоятельствамъ или по ихъ усмотрѣнію должны бы привлечь ихъ особенное вниманіе; что Министры по обязанности своей должны давать направленія каждой своей части, а подвѣдомственныя имъ мѣста и лица въ губерніяхъ должны дѣлать распорядки и исполненія по предписаніямъ Министровъ на основаніи законовъ и уставовъ, Генералъ-Губернаторъ же долженъ быть всегдашній наблюдатель всякаго распорядка и всякаго исполненія въ порученныхъ ему губерніяхъ или ежеминутный инспекторъ всѣхъ частей внутренняго управленія въ его округѣ; что пребываніе Генералъ-Губернатора должно быть въ той изъ его губерній и въ томъ изъ его городовъ и уѣздовъ, гдѣ по усмотрѣнію его обстоятельства того требуютъ; впрочемъ что для облегченія Генералъ-Губернатора назначенъ будетъ при каждомъ Совѣтъ изъ чиновниковъ для обработыванія дѣлъ соотвѣтственно Министерствамъ, которые и голоса подавать могутъ; но приводиться въ исполненіе будетъ резолюція одного Генералъ-Губернатора. Все сіе заключить изволили тѣмъ, что хотя учрежденіе о губерніяхъ во многихъ пунктахъ временемъ измѣнилось, но со всѣмъ тѣмъ, что оно бывъ кореннымъ для управленія губерній постановленіемъ не должно и нынѣ быть оставляемо, но

служить главнымъ руководствомъ и для генералъ-губернаторскаго управленія, доколѣ инструкціи званію сему издано еще не будетъ; но къ сему учрежденію мнѣ въ пособіе и руководство прибавить изволили и сенаторскую инструкцію того же года въ мартѣ мѣсяцѣ утвержденную для ревизіи губерній*); въ сіе же время объявить мнѣ изволили намѣреніе Вашего Величества въ непродолжительномъ времени избрать одну изъ 5 губерній и поручить мнѣ первоначально ее приводить въ то устройство, въ которомъ должно быть и всѣмъ прочимъ».

Въ запискѣ по Рязанской губерніи, представленной Балашовымъ уже Императору Николаю, помѣщены любопытныя дополненія къ изложенному въ предыдущемъ докладѣ, доказывающія что Александръ I до конца своей жизни, даже въ пребываніе свое въ Крыму, внимательно слѣдилъ за осуществленіемъ своихъ мыслей относительно преобразованія губернскаго управленія и составленнаго имъ лично для сего плана.

«До 1823 года—писалъ Балашовъ—Рязанская губернія находилась совершенно въ томъ же положеніи, какъ и прочія порученныя мнѣ четыре. Но въ началѣ онаго разсуждалъ я, что пробывъ уже три года Генералъ-Губернаторомъ пяти губерній, постановя сколько мнѣ возможно было на положеніе твердое отправленія званія, на меня возложеннаго, полагалъ я съ своей стороны выполненнымъ долгъ послушанія воли Монаршей; а при томъ чувствуя силы мои утомленными и собственныя дѣла свои разстроенными, просилъ я 18 февраля 1823 года лично Государя объ увольненіи меня отъ сего званія. Его Величество напомнить мнѣ изволилъ, что предположено было отдѣлить одну изъ пяти губерній для произведенія надъ ней опытовъ улучшенія въ гражданскомъ управленіи и что сего еще мною не исполнено. Я отвѣтствовалъ, что не имѣлъ на то письменнаго повелѣнія. Государь продолжать изволилъ слѣдующимъ образомъ: «Ты взялъ за первый предметъ должности Генералъ-Губернатора надзоръ за всѣми частями управленія: успѣхъ въ дѣйствіи твоемъ доказываетъ, что мнѣніе твое основательно; сверхъ сего ты доказалъ, что надзоръ сей безъ упущенія произвести можетъ одинъ Генералъ-Губернаторъ надъ пятью губерніями,—то, что другіе считали невозможнымъ. Между тѣмъ мы примѣтили съ тобою, что недостаетъ сосредоточенія управленія по губерніямъ и что нуженъ еще особенный надзоръ за полицейскими частями въ

*) Инструкція эта издана 17 марта 1819 г.

губерніи подобно обер-полицеймейстерскому въ столицѣ. Теперь намъ предстоитъ извѣдать пользу обоихъ сихъ обстоятельствъ повѣркою на дѣлѣ. Я избираю на сіе Рязанскую губернію: на первый случай сосредоточь надзоръ надъ полиціями, а далѣе сосредоточивать станемъ управительную часть, вруча надзоръ за нею гражданскому губернатору нѣсколько подобно тому, какъ принималъ ты надзоръ сей до сего времени на себя или Генералъ-Губернатора. Впослѣдствіи увидимъ, что надо будетъ дѣлать далѣе. Для полученія же письменнаго повелѣнія, о которомъ ты говоришь, подай мнѣ какой либо письменный докладъ, но подай его сего же дня. Впрочемъ расположи себя такъ, чтобы ты не разстроивалъ государственнаго казначейства или оборотовъ Министра Финансовъ». Я видя поспѣшность, съ которою Государь исполненія сего требовать изволитъ, написалъ тутъ же наскоро, сколько могъ сообразить повелѣніе мнѣ данное, четыре пункта къ докладу и подалъ того же утра *). При подачѣ доклада моего слышалъ я отъ Государя слѣдующее разсужденіе: Государь полагать изволилъ, что вышняя степень всякаго управленія есть надзоръ за управленіемъ симъ; что Государь Петръ I, учреждая образъ управленія Государства, сосредоточилъ надзоръ за управленіемъ гражданскимъ въ Правительствующемъ Сенатѣ; надзоръ за Сенатомъ установилъ онъ собственно свой, чрезъ Генералъ-Прокурора; что Императрица Екатерины II, слѣдуя тому же правилу, нашла, что съ протеченіемъ времени и распространеніемъ Имперіи надзоръ сей надлежало усилить; посему оставляя Генералъ-Прокурора въ его обязанностяхъ, учредила Государевыхъ Намѣстниковъ, которымъ вручила надзоръ по губерніямъ, соединя ихъ по двѣ. Самъ Государь Александръ I, идя по тому же правилу, находилъ, что сообразно съ теченіемъ вре-

*) Этимъ докладомъ Балашовъ испрашивалъ себѣ право: 1) на вакансіи чиновниковъ по губерніи помѣщеніе производить не иначе какъ или съ представленія его или по соглашенію его съ лицомъ представляющимъ; 2) могущія потребоваться измѣненія въ письменномъ производствѣ или ходѣ дѣлъ не причитать ему въ нарушеніе Генеральнаго Регламента, обрядовъ или формъ; 3) дозволить ему вводить иногда новыя званія или лица чиновниковъ, изъ коихъ во-первыхъ признаетъ нужнымъ учредить Губернскаго Полицмейстера съ двумя помощниками для сосредоточенія подъ его начальствомъ исполнительной части въ губерніи, и 4) на случиться могущіе расходы въ прибавкахъ жалованья къ прежнему и опредѣленія онаго новымъ званіямъ,—употреблять на первый случай остатки общественныхъ или земскихъ повинностей или изъ другихъ источниковъ, но не иначе какъ съ Высочайшаго утвержденія.

мени, съ ходомъ просвѣщенія и съ распространеніемъ предѣловъ Имперіи, надлежитъ надзоръ сей нынѣ подвергнуть еще вящшему распространенію, а посему надзоръ Генералъ-Прокурора расширенъ учрежденіемъ онаго по частямъ государственнымъ или по вѣтвямъ управительнымъ, т. е. установлены Министерства. Далѣе распространеніе надзора предположено произвесть установленіемъ областныхъ намѣстниковъ или Генералъ-Губернаторовъ большихъ округовъ, изъ коихъ для испытанія первый ввѣренъ мнѣ. Нынѣ, т. е. въ началѣ 1823 года, Государю угодно туже систему надзора подвергнуть еще большему или окончательному расширенію и установить его до дальнѣйшихъ предѣловъ дѣленія управительныхъ частей, учреждая его не только по каждой губерніи, но даже и по каждому уѣзду. Тѣмъ болѣе Государь мысли сей предавался, что усматривалъ возможность привести ее въ дѣйствіе не нарушая ни одного постановленія существующаго, не отклоняя ни одного лица отъ должности имъ отправляемой. Государь полагалъ, что отъ сего произойти должна польза общественная, но въ случаѣ таковомъ, еслибы ее и не оказалось на дѣлѣ, то испорченнаго ничего еще не будетъ и предполагаемое приспособленіе уничтожить или привести все въ первобытное положеніе всегда будетъ легко, равно какъ и уступить мѣсто другому какому либо распорядку ни мало не затруднительно. Вотъ мысль, съ которою Государь предпринимать изволилъ такъ названное приспособленіе Губернскаго управленія къ общему ходу дѣлъ!

«Вслѣдъ за симъ — продолжаетъ Балашовъ — получилъ я Высочайшій указъ у сего подносимый *), который и поспѣшилъ я вне-

*) Указъ этотъ отъ 2 марта 1823 г. Приводимъ его здѣсь вполнѣ: «Господину Генералъ-Губернатору, Генералъ-Адъютанту моему Балашеву. Долговременная опытность доказываетъ, что настоящее гражданское управленіе губерній требуетъ нѣкоторыхъ перемѣнъ, или приспособленій къ общему ходу дѣлъ нынѣ введенному. Желая однакоже, чтобы перемѣны сіи возъимѣли дѣйствіе не иначе, какъ по самому зрѣлому убѣжденію въ ихъ истинной пользѣ, нахожу необходимымъ къ сему приступать постепенно, начавъ съ одной изъ управляемыхъ вами губерній. Я избираю для сего Рязанскую, и на докладъ вашъ 18 дня прошедшаго мѣсяца о семъ предметѣ слѣдующія даю вамъ разрѣшенія: 1) Дозволяя, чтобы опредѣленіе на вакансіи чиновниковъ сей губерніи дѣлалось не иначе какъ или по вашему представленію, или по соглашенію вашему съ лицами представляющими, я далъ надлежащее о томъ предписаніе Комитету Министровъ; 2) находя нужнымъ, чтобы вы каждый разъ представляли на мое разрѣшеніе предположенія ваши съ подробнымъ ихъ описаніемъ о тѣхъ измѣненіяхъ въ производствѣ или ходѣ дѣлъ, которыя вы найдете

сти въ Правительствующій Сенатъ; но Генералъ графъ Аракчеевъ увѣдомилъ меня, что Его Величество за сіе въ неудовольствіи. На другой день и самъ Государь мнѣ подтвердить сіе изволилъ и не приказалъ по сей части ничего вносить ни въ Правительствующій Сенатъ и никуда не давать знать, доколѣ приказано мнѣ не будетъ о семъ особенно. Послѣдствіемъ сего же была и докладная записка моя 21 марта, на которую послѣдовалъ указъ объ опредѣленіи начальника губернской полиціи (30 марта 1823 г.), при чемъ графъ Аракчеевъ отношеніемъ своимъ отъ 2 апрѣля вновь мнѣ подтвердилъ Высочайшее повелѣніе письменно, чтобы не доносилъ я въ Сенатъ. На указъ сей представляемы были мною разныя докладныя записки для распорядка по сему предмету, которыя для переправокъ были возвращены мнѣ чрезъ графа Аракчеева*) со словесными внушеніями мысли Государевой и наконецъ утверждено 1 сентября того жъ 1823 г. положеніе**), которое я, приводя въ исполненіе, доносилъ Государю по временамъ. За симъ представлялъ я временные уставы Совѣтамъ Губернскому и Уѣздному, инструкціи или правила и наставленія начальнику губернской поли-

---

полезнымъ сдѣлать по содержанію второй и третьей статьи вашего доклада, я каждый же разъ буду вамъ посылать мои соотвѣтствующія разрѣшенія; 3) одобряя ваше намѣреніе сохранять въ цѣлости поступающіе въ Государственное Казначейство доходы, и дозволяя вамъ независимо отъ оныхъ изыскивать по Рязанской губерніи другіе подобные источники для обращенія ихъ на устройство и улучшеніе гражданскаго ея управленія, я желаю равномѣрно, чтобы предположенія свои по сему предмету съ подробнымъ ихъ описаніемъ представляли вы мнѣ на разсмотрѣніе. *Александръ.*

*) Какъ изъ этого мѣста, такъ и изъ другихъ бумагъ Комитета 6 декабря видно, что въ началѣ двадцатыхъ годовъ всѣ доклады и проекты по учрежденію о губернскомъ управленіи представлялись Государю чрезъ графа Аракчеева или по крайней мѣрѣ переходили чрезъ его руки. Такъ въ самомъ проектѣ Сперанскаго 1821 г. Аракчеевымъ сдѣланы карандашемъ замѣтки противъ нѣкоторыхъ статей этого проекта.

**) Положеніе это, представленное Балашовымъ 10 іюня 1823 года, подъ заглавіемъ: «Начальныя основанія для приспособленія управленія губернскаго въ Рязани къ общему ходу дѣлъ нынѣ вводимому», состоитъ изъ 40 параграфовъ, въ которыхъ опредѣляются, впрочемъ лишь въ общихъ чертахъ, составъ и предметы управленій губернскаго (главнымъ образомъ Губернскаго Совѣта), уѣзднаго (главнымъ образомъ Уѣзднаго Совѣта) и волостнаго. Оно утверждено Государемъ 1 сентября того же года подписнымъ на имя Генералъ-Губернатора указомъ въ Тулѣ. Тамъ же и того же числа послѣдовалъ Высочайшій указъ Сенату о назначеніи особаго Предсѣдателя Рязанскаго Губернскаго Правленія.

ціи и его помощникамъ; мнѣ возвращаемы были они для приведенія въ испытаніе безъ формальнаго ихъ утвержденія; приказано было заготовлять таковыя же всѣмъ тѣмъ, кто надзоръ имѣть былъ обязанъ, начиная съ самыхъ нижнихъ степеней онаго, какъ-то: хозяину крестьянскаго двора, десятскому, сотскому и выше, восходя постепенно. Въ наступившемъ потомъ 1824 году Государь изволилъ самъ посѣтить Рязань и удостоилъ быть лично въ Губернскомъ Совѣтѣ, въ Губернскомъ Правленіи, въ Казенной Палатѣ, въ Уголовной Палатѣ, въ Гражданской Палатѣ и даже въ моей Канцеляріи и моемъ кабинетѣ; вездѣ изволилъ все разсматривать, распрашивать, и все удостоилось милостиваго его одобренія и лестныхъ отзывовъ.

«Цѣль учрежденія сего приспособленія», заключаетъ Балашовъ, «состоитъ въ томъ, чтобы сосредоточить или сблизить всѣ части управительныя однѣ съ другими, подчинить ихъ взаимной отвѣтственности и привести ихъ къ единому общему направленію. Совѣты сіи новой инстанціи собою нисколько не составляютъ, но надзоръ свой распространяютъ повсюду. Письмоводство ихъ есть самое сокращенное, которое уменьшаетъ оное и во всѣхъ присутственныхъ мѣстахъ».

Въ другомъ мѣстѣ своей записки Балашовъ, возвращаясь опять къ отчету о своихъ донесеніяхъ Императору Александру, передаетъ и послѣдовавшія на нихъ Высочайшія повелѣнія. «Въ началѣ 1825 года — доноситъ онъ — еще разъ пробовалъ я просить увольненія отъ должности Генералъ-Губернатора. Государь изволилъ сказать, что тогда уволитъ меня, когда я введу тоже приспособленіе по всѣмъ пяти губерніямъ, которое Его Величество видѣть изволилъ самъ по Рязанской, на что марта 4 дня и указъ состоялся на мое имя, а посему въ теченіе того 1825 года стали открываться Губернскіе и Уѣздные Совѣты и въ прочихъ губерніяхъ, равно назначены и Предсѣдатели въ Губернскія Правленія и Начальники Губернской Полиціи, кромѣ однакоже Воронежской губерніи, которая, бывъ болѣе прочихъ отдаленною, а равно и по другимъ обстоятельствамъ, въ приспособленіи своемъ отъ прочихъ отстала... Въ октябрѣ мѣсяцѣ я сдѣлался одержимъ сильными пароксизмами круженія головы, а особливо при занятіяхъ письменныхъ; почему и рѣшился я, изобразя мое положеніе, просить у Государя, чрезъ нарочнаго, увольненія меня для леченія въ Москву или и далѣе, если не увижу облегченія, на что получилъ я милостивый рескриптъ, которымъ удостоитъ меня изволилъ Государь изъ Перекопа за 18 дней

до кончины своей, существо котораго состоитъ въ томъ, чтобы я и больной не оставлялъ управленія губерній, установляя на то способъ» *).

Предвидя, что съ вступленіемъ на престолъ новаго Императора можетъ послѣдовать перемѣна въ предположеніи Александра I относительно преобразованія губернскихъ учрежденій, Балашовъ въ заключеніе своей записки объясняетъ, что уничтожить все имъ сдѣланное очень легко: «стоитъ только Совѣтамъ не велѣть собираться, а Предсѣдателю Губернскаго Правленія и Начальнику Губернской Полиціи дать другія мѣста; отъ исполненія же должностей своихъ прежнихъ никто и отвлекаемъ не былъ»; «впрочемъ — оканчиваетъ Генералъ-Губернаторъ — справедливость требуетъ, чтобы чиновники Высочайше утвержденные и служившіе были удовлетворены жалованьемъ за прошедшее время и въ прочихъ губерніяхъ противу Рязанской».

Изъ бумагъ, оставшихся послѣ Балашова, въ коихъ выражены его взглядъ и личная дѣятельность въ исполненіе воли Государя, укажемъ прежде всего на записку, составленную имъ при вступленіи въ должность Генералъ-Губернатора, подъ заглавіемъ: «Обозрѣніе частей гражданскаго управленія по губерніямъ и нѣкоторыя соображенія по сему предмету». Въ этой запискѣ изложены разсужденія по разнымъ предметамъ губернскаго управленія, но слишкомъ кратко, и въ такомъ видѣ мысли автора не представляютъ особаго интереса. Посему мы извлечемъ отсюда лишь тѣ мѣста, въ которыхъ Балашовъ опредѣляетъ свои отношенія по должности, какъ онъ понималъ ихъ, съ одной стороны къ Министрамъ, а съ другой къ Гражданскимъ Губернаторамъ.

«Областные Начальники или Генералъ-Губернаторы — пишетъ

---

*) Считаемъ не лишнимъ привести здѣсь этотъ документъ, не только какъ одинъ изъ послѣднихъ рескриптовъ Императора Александра I, но и въ подтвержденіе всего доносимаго въ настоящей запискѣ Балашовымъ. «Александръ Дмитріевичъ! Съ истиннымъ сожалѣніемъ узналъ я о случившихся съ вами болѣзненныхъ припадкахъ. Желаю вамъ совершеннаго выздоровленія и соглашаясь на все, что только можетъ служить для исправленія вашего здоровья, я позволяю вамъ отлучиться въ Москву, еслибы болѣзненное ваше состояніе того потребовало, и въ такомъ случаѣ управленіе ввѣренными вамъ губерніями предоставляю вамъ устроить на таковомъ точно основаніи, какъ сіе было распоряжено во время отсутствія вашего въ С.-Петербургъ. Пребываю впрочемъ вамъ благосклоннымъ. Александръ. Въ Перекопѣ. Ноября 1 дня 1825 года».

онъ—должны быть безпрерывные инспекторы всѣхъ частей управленія и вмѣстѣ съ тѣмъ главные начальники полиціи.

«Начальники государственныхъ частей или Министры имѣютъ въ каждой губерніи своихъ чиновниковъ; вліяніемъ своимъ, распорядкомъ и требованіемъ донесеній и отчета они руководствуютъ сихъ чиновниковъ своихъ въ исполненіи ихъ должностей, а Генералъ-Губернаторы, бывъ безпрестанные ихъ инспекторы, не должны имѣть права отъ исполненія министерскихъ распоряженій ихъ отклонить, но напротивъ заставить исполнять въ свое время и въ совершенной точности распорядокъ Министра; въ такомъ видѣ Генералъ-Губернаторы не могутъ быть непріятны Министрамъ и неполезны службѣ.

«Генералъ-Губернатора обязанность будетъ состоять въ наблюденіи, чтобы сіи министерскія части одна другой не вредили и никоторая бы никого выше мѣры предписанной не стѣсняла. Замѣтивъ тому противное и бывъ не въ состояніи обстоять права чьи бы то ни было, (Генералъ-Губернаторъ) доноситъ Государю или высшему Правительству; равномѣрно и Министры, замѣтивъ неправильности дѣйствій Генералъ-Губернатора по части своего Министерства, имѣютъ обязанность обстаивать часть свою; а не въ силахъ бывъ того достигнуть, доносить также Государю или высшему Правительству.

«Губернаторъ есть хозяинъ своей губерніи, и слѣдовательно его надзору подлежать должны распорядки по предписаніямъ гг. Министровъ по ихъ частямъ; но по исполнительной части онъ находится самъ подъ главнымъ надзоромъ Генералъ-Губернатора и какъ по той обязанности, такъ и по другой состоять долженъ подъ повелѣніемъ Комитета Министровъ.

«Въ государствѣ меньшей обширности можетъ быть достаточно управленія однихъ губернаторовъ по губерніямъ, не составляя изъ оныхъ округовъ или областей. Въ обширномъ государствѣ могутъ также быть такіе края, которые не составляютъ цѣлой области или большаго округа, а губернію или даже и менѣе оной. Въ сихъ случаяхъ нѣтъ нужды въ Генералъ-Губернаторахъ, а достаточно одного губернатора, въ отношеніи къ которымъ Министръ Внутреннихъ Дѣлъ имѣетъ общую надъ всѣми обязанность Генералъ-Губернатора».

Для опредѣленія отношеній своихъ къ Гражданскимъ Губернаторамъ Балашовъ различаетъ должность Генералъ-Губернатора *управляющаго* отъ должности Генералъ-Губернатора, *имѣющаго над-*

зоръ за управленіемъ. «Первая — говоря словами Балашова — состоять особенно должна въ томъ, что Губернаторъ, подъ управленіемъ Генералъ-Губернатора состоящій, не долженъ приступать къ распорядку и къ исполненію получаемыхъ указовъ и предписаній безъ утвержденія управляющаго Генералъ-Губернатора; управляющій же Губернаторъ, и состоящій подъ надзоромъ Генералъ-Губернатора, не ожидая утвержденія, распорядокъ дѣлаетъ и приводитъ въ исполненіе распорядокъ не медля, исключая одни важнѣйшіе случаи». Согласно съ этимъ авторъ различаетъ отвѣтственность Губернатора управляющаго отъ отвѣтственности, которой долженъ подлежать Генералъ-Губернаторъ, имѣющій надзоръ. Первая, по его мнѣнію, должна состоять въ томъ: «правильно-ли Губернаторъ распорядилъ и правильно-ли исполнилъ»; а Генералъ-Губернаторъ, имѣющій надзоръ, обязанъ отвѣтствовать въ томъ, «не попустилъ-ли онъ въ молчаніи и въ невзысканіи неправильнаго распорядка или исполненія». «Отвѣтственность перваго рода—говоритъ авторъ — при одной только или много что при двухъ губерніяхъ возможна, иначе замедлитъ крайне теченіе дѣлъ; послѣдняя же допускаетъ подъ надзоръ неопредѣлительное число губерній безъ неудобства». «И такъ—заключаетъ Балашовъ—я полагаю управленіе лежащимъ на Губернаторѣ, а надзоръ за управленіемъ и за самимъ Губернаторомъ лежащимъ на Генералъ-Губернаторѣ».

Изъ отдѣльныхъ и разновременныхъ донесеній Балашова о преобразованіяхъ, сдѣланныхъ имъ во ввѣренныхъ управленію его губерніяхъ, видно, что эти преобразованія состояли въ слѣдующемъ:

1) Независимо отъ Губернскаго Правленія, въ каждой губерніи часть правительственная и надзоръ за частными управленіями сосредоточены въ Губернскомъ Совѣтѣ, въ которомъ предсѣдательство поручено Гражданскому Губернатору, а членами назначены начальствующіе разными частями въ губерніи; 2) въ Губернскомъ Правленіи для непремѣннаго предсѣданія назначенъ особый Предсѣдатель; 3) непосредственное начальство надъ всею полиціею въ губерніи поручено особому чиновнику, носящему званіе Начальника Губернской Полиціи; 4) полицейское управленіе въ уѣздахъ, кромѣ возложенія обязанностей въ охраненіи спокойствія и порядка на каждаго домовладѣльца и учрежденія десятскихъ и сотскихъ, сосредоточено въ Уѣздномъ Совѣтѣ, составленномъ изъ Предсѣдателя и членовъ, которыми назначены всѣ начальствующіе въ уѣздѣ по разнымъ частямъ уѣзднаго управленія.

Преобразованія эти вводились въ дѣйствіе чрезъ проекты, ко-

торые утверждались Генералъ-Губернаторомъ въ видѣ опыта, на три мѣсяца. Первый проектъ о Губернскомъ Совѣтѣ былъ введенъ въ дѣйствіе, съ Высочайшаго утвержденія, послѣдовавшаго 1 сентября 1823 г., въ Рязани 17 іюня 1824 г.; но въ томъ же году, въ Рязани же, введенъ въ дѣйствіе новый проектъ Устава общаго губернскаго управленія, сосредоточеннаго въ Губернскомъ Совѣтѣ, также въ видѣ опыта, на три мѣсяца; а въ 1825 году 16 января, тамъ же и на томъ же основаніи, введенъ проектъ Устава общаго уѣзднаго управленія, сосредоточеннаго въ Уѣздномъ Совѣтѣ. Затѣмъ 4 марта 1825 года послѣдовалъ Высочайшій рескриптъ на имя Балашова, которымъ разрѣшалось ему, «во вниманіе къ пользѣ, усматриваемой по успѣшному теченію дѣлъ въ Рязанской губерніи, отъ составленія Губернскаго Совѣта происшедшей, дѣлать представленія о введеніи какъ Губернскаго Совѣта, такъ равно званій Предсѣдателя Губернскаго Правленія и Начальника Губернской Полиціи и въ прочихъ порученныхъ ему губерніяхъ, по мѣрѣ встрѣчаемой въ оныхъ надобности, на томъ точно основаніи, какъ сіе исполняется въ Рязанской». Вслѣдствіе этого 10 августа 1825 г. Балашовъ доносилъ Государю, что во всѣхъ пяти порученныхъ ему губерніяхъ Губернскіе Совѣты «приняли одинаковыя дѣйствія и находятся въ ходу».

По мѣрѣ того какъ означенные проекты вступали въ силу, они представляемы были Государю; почему въ бумагахъ Комитета 6 декабря мы находимъ какъ проектъ устава общаго губернскаго управленія, такъ и проектъ устава общаго уѣзднаго управленія, тотъ и другой въ нѣсколькихъ редакціяхъ. Кромѣ того, здѣсь же находятся слѣдующіе наказы, составленные и введенные въ дѣйствіе Балашовымъ: 1) инструкція начальнику губернской полиціи; 2) инструкція помощнику его; 3) наставленія: а) хозяину крестьянскаго двора; б) десятскому; в) сотскому.

Въ 1825 году—еще при жизни Императора Александра I—Балашовъ, съ цѣлью лучшаго разъясненія своихъ дѣйствій при докладѣ предетавляемыхъ имъ бумагъ Государю, отправилъ въ С.-Петербургъ, для объясненій графу Аракчееву, Правителя своей канцеляріи, коллежскаго совѣтника Ильина, съ письмомъ отъ 20 сентября, въ которомъ онъ излагаетъ въ слѣдующихъ пунктахъ основанія сдѣланныхъ имъ нововведеній:

«1) Все вводимое мною до сего времени — пишетъ онъ — по сей части есть нечто иное, какъ исполненіе того проекта моего, который поднесенъ былъ Государю Императору въ 1823 году и кото-

рый по разсмотрѣніи Его Величество изволилъ утвердить въ Тулѣ 1 сентября того 1823 г. и повелѣть, чрезъ ваше сіятельство, обратить ко мнѣ для приведенія въ исполненіе, при Высочайшемъ указѣ.

«2) Вообще весь мой распорядокъ основанъ на слѣдующемъ обстоятельствѣ: найдя управленіе губернское совершенно разслабленнымъ отъ несоединимой раздѣльности частей онаго, старался я придать оному силы и часть управительную сосредоточить какъ въ губернскомъ ея составѣ, такъ и въ уѣздномъ учрежденіемъ Совѣтовъ; найдя полицейскую часть дѣйствующею совсѣмъ безъ надзора, надзоръ сей дѣятельнымъ образомъ усилилъ установленіемъ Полицейской Экспедиціи при Губернскомъ Правленіи и званія Начальника Губернской Полиціи; найдя письменную часть по присутственнымъ мѣстамъ и канцеляріямъ въ великомъ запущеніи и совершенной безъ-извѣстности, старался я привесть всѣ дѣла въ ясность и очевидность, введеніемъ повѣрки или контроля всѣмъ письмоводствамъ; найдя въ дѣйствіяхъ мѣстъ и лицъ много произвола и безправильности, прилагаю стараніе на всякое обстоятельство, до меня доходящее, не рѣшенія дѣлать, но временное правило дать къ дальнѣйшему руководству въ подобныхъ случаяхъ, и сіе особенно по канцеляріямъ какъ Губернатора, такъ и Генералъ-Губернатора или по частямъ штаба его, ибо при мнѣ канцелярія не составляетъ общаго состава, а токмо отдѣленіе штаба, въ которомъ производятся только дѣла управительныя или дѣла Губернскихъ Совѣтовъ, Губернскихъ Правленій и Палатъ; второе отдѣленіе составляетъ наблюдательная полиція; третіе экспедиція особыхъ учрежденій, какъ-то: заведеній богоугодныхъ, больничныхъ, воспитательныхъ, исправительныхъ, трудолюбія, ученыхъ и статистическихъ; четвертое — часть просительская; пятое — контроль письмоводства; шестое — чиновники особыхъ порученій. Изъ начальниковъ частей сихъ по назначеннымъ дѣламъ составляется при мнѣ Совѣтъ на подобіе Совѣта изъ Директоровъ при Министрѣ. По всѣмъ частямъ и собственнымъ и губернскимъ стараюсь я вводить или установить отвѣтственность, отъ которой многія мѣста и лица совсѣмъ избѣгали. Вотъ въ короткихъ словахъ вся сила мною вводимаго приспособленія, не отклоняя впрочемъ ни одного присутственнаго мѣста, ни одного служащаго лица отъ предположеннаго ему дѣйствія прежними постановленіями.

«3) Представленные мною проекты уставовъ и губернскихъ и уѣздныхъ Совѣтовъ въ дѣйствіи; но по прошествіи каждыхъ трехъ мѣсяцевъ пополняются или поправляются сообразно обнаруживаю-

щимся опытностію надобностямъ, удобству и лучшей правильности, которые до сего времени Высочайшимъ утвержденіемъ еще не удостоены; но когда ихъ угодно будетъ Его Величеству конфирмовать, то я полагаю, что велѣно будетъ предварительно кому либо разсмотрѣть, и уповательно, тогда и мнѣ приказано будетъ находиться тутъ же для нужныхъ объясненій по сему предмету.

«4) На все сіе устройство вообще расходы совершенно малозначущи, и какъ предполагается ихъ производить изъ остатковъ отъ общественныхъ повинностей, то въ выдачѣ ихъ Государственному Казначейству и затрудненія быть не можетъ; по порученнымъ же мнѣ губерніямъ въ каждой остатокъ находится достаточный, и повинности сіи никому нимало не отяготительны, ибо платитъ въ годъ вообще на всѣ повинности сіи казенная ревизская душа по Рязанской губерніи 23½ копѣйки, по Тульской 33, по Орловской 25, по Тамбовской 25 и по Воронежской 63 и 15¾.

«5) Должность Предсѣдателя Уѣзднаго Совѣта по всѣмъ уѣздамъ до сихъ поръ отправляютъ Предводители и не отказываются отъ оныхъ; а жалованье будетъ нужно только въ тѣхъ уѣздахъ, гдѣ Предводитель или самъ отказываться будетъ отъ сей должности, или Начальствомъ признанъ будетъ къ должности сей неспособнымъ».

Сдѣланныя здѣсь разъясненія мы сочли долгомъ привести вполнѣ, такъ какъ они заключаютъ въ себѣ вмѣстѣ изложеніе плана и содержанія проектовъ и инструкцій, составленныхъ Балашовымъ, которые и не требуютъ затѣмъ болѣе подробнаго разсмотрѣнія.

При вступленіи на престолъ Императора Николая Павловича, Балашовъ, кромѣ вышеприведенной записки, представилъ Государю обстоятельный отчетъ по своему управленію съ 1820 по 1827 г., съ вѣдомостями, таблицами и другими приложеніями, въ которыхъ впрочемъ, за исключеніемъ уже извѣстнаго изъ сказаннаго выше, находимъ новаго лишь указаніе на лучшее положеніе дѣлъ по всѣмъ частямъ управленія, сравнительно съ тѣмъ, въ какомъ Генералъ-Губернаторъ засталъ порученныя ему губерніи.

Распоряженій Государя Балашову пришлось ждать недолго. Уже 30-го декабря 1825 г. Статсъ-Секретарь Муравьевъ (Николай Назарьевичъ) увѣдомлялъ его официально, что Императоръ, на докладъ объ отношеніи его къ графу Аракчееву отъ 20-го сентября и о принадлежащихъ къ сему докладу дѣлахъ, находящихся въ Собственной Канцеляріи Его Величества, повелѣть соизволилъ сообщить ему, «что какъ Его Величеству неизвѣстны преднамѣре-

нія въ Бозѣ почивающаго Государя Императора Александра Павловича о вводимомъ имъ (Балашовымъ) новомъ порядкѣ управленія ввѣренныхъ ему губерній, и никакихъ бумагъ покойнаго Государя Императора, которыя бы объяснили поводъ къ таковымъ предпамѣреніямъ, Его Императорское Величество нынѣ въ виду еще не имѣетъ, то посему Его Величество Высочайше соизволяетъ, дабы онъ (Балашовъ) совершенно пріостановился введеніемъ таковаго новаго порядка приспособленія къ общему ходу управленія до личнаго его объясненія съ Его Величествомъ». Къ этому Муравьевъ присовокуплялъ, чтобы до такого объясненія съ Государемъ Балашевъ «никакихъ по сему предмету не дѣлалъ Его Величеству представленій, развѣ только въ случаѣ уже никакого отлагательства времени не терпящемъ, и съ тѣмъ, чтобы оный порядокъ остался дотолѣ точно въ томъ положеніи, въ какомъ въ настоящее время находится».

Не ранѣе однако какъ съ учрежденіемъ Комитета 6-го декабря 1826 года получило осуществленіе желаніе Балашова, чтобы составленные имъ проекты разсмотрѣны были по Высочайшему повелѣнію. Въ числѣ бумагъ, найденныхъ въ кабинетѣ покойнаго Императора по устройству губернскаго управленія, въ этотъ Комитетъ поступили на обсужденіе и проекты Рязанскаго Генералъ-Губернатора. Вмѣстѣ съ порученіемъ разсмотрѣть ихъ, Высочайше повелѣно было Комитету пригласить въ свое присутствіе и Балашова — для личныхъ объясненій по управленію ввѣреннымъ ему округомъ. Съ этою цѣлью было назначено особое засѣданіе, которое и происходило 4-го мая 1827 года.

Изъ журнала означеннаго засѣданія видно, что Комитетъ, дабы внимательнѣе обсудить представленные Балашовымъ проекты и его дѣйствія, раздѣлилъ свои заключенія на двѣ части: объ учрежденіи губернскихъ округовъ вообще и о сдѣланныхъ Генералъ-Губернаторомъ перемѣнахъ въ особенности.

«Учрежденіе губернскихъ округовъ — разсуждалъ Комитетъ — представляетъ раздѣленіе Имперіи на 12 областей, образованныхъ такъ, что каждая изъ нихъ должна быть отдѣльною отъ цѣлаго частію, или какъ бы особымъ владѣніемъ». Разсматривая это предположеніе въ отношеніи политическомъ, Комитетъ сомнѣвался, чтобы ожидаемая отъ того польза была дѣйствительна, и опасался даже вредныхъ послѣдствій; въ отношеніи же къ порядку управленія онъ также видѣлъ многія неудобства. «Соединивъ четыре или пять губерній, съ 4 или 5 милліонами жителей, подъ одно началь-

ство, нельзя — заключалъ Комитетъ — надѣяться, чтобы его дѣйствія на столь обширномъ пространствѣ были вездѣ одинаково быстры, чтобы его надзоръ за поступками властей подчиненныхъ былъ вездѣ равно бдителенъ. Сей надзоръ мѣстный, не отдѣленный отъ управленія, не доставлялъ бы Правительству увѣренности, что теченіе дѣлъ въ губерніяхъ и благосостояніе народа соотвѣтствуютъ благотворнымъ его намѣреніямъ. Самая власть Намѣстниковъ, ихъ сношенія съ высшими государственными и низшими губернскими установленіями и многія важныя подробности не опредѣлены Учрежденіемъ; но еслибы сей недостатокъ и былъ дополненъ точными правилами, то назначеніе Намѣстниковъ не могло бы еще оживить разслабленныхъ частей губернскаго управленія и привести ихъ въ надлежащій порядокъ». Но, по мнѣнію Комитета, и повсемѣстное существованіе Генералъ-Губернаторовъ даже въ небольшомъ округѣ, составленномъ изъ двухъ или трехъ губерній, едва ли можетъ принести истинную пользу. Твердость, единство и сила управленія зависятъ отъ совершенства установленій, отъ хорошаго выбора лицъ, а не отъ безмѣрной ихъ власти. Напротивъ того, эти установленія теряютъ свою силу и разрушаются, когда высшіе сановники (какъ сіе нерѣдко бывало) употребляютъ данные имъ полномочія на то, чтобы затруднять или останавливать законное теченіе дѣлъ и одинъ другому противодѣйствовать. Желаемый порядокъ въ губерніяхъ тогда только учредится, когда будутъ постановлены точныя и единообразныя правила для всѣхъ мѣстъ управленія и суда, когда мѣста сіи зависѣть будутъ отъ одного центральнаго верховнаго Правительства, которое бы руководствовало каждаго по одинаковымъ началамъ и, такъ сказать, единымъ движеніемъ. Тѣмъ не менѣе, Комитетъ полагалъ, что есть нѣкоторыя части Имперіи, гдѣ назначеніе Генералъ-Губернаторовъ можетъ быть полезно. Не говоря о двухъ столицахъ, есть отдаленныя губерніи, въ коихъ необходимы особыя правила для управленія: въ губерніяхъ пограничныхъ мѣстное положеніе и другія обстоятельства обязываютъ начальниковъ заниматься разными посторонними дѣлами, какъ-то: сношеніями политическими, торговыми и проч. Таковы суть губерніи Сибирскія, Оренбургская, Кавказская, Новороссійскій край, Лифляндія, Эстляндія и Курляндія. Всѣ они — говоритъ Комитетъ — должны быть исключены въ семъ отношеніи изъ общаго порядка, для внутренности государства учреждаемаго.

Обращаясь къ собственнымъ предположеніямъ Балашова, отчасти уже приведеннымъ въ дѣйствіе въ его округѣ, Комитетъ

нашелъ, что они не совсѣмъ сходствуютъ съ общимъ планомъ устройства 12 областей и еще менѣе того могутъ принести пользы. Указывая на то, что образованіе губернскаго управленія, сперва введенное Балашевымъ на три мѣсяца, *для испытанія*, и впослѣдствіи продолженное, не почиталось и имъ самимъ *за установленіе прочное;* а съ другой стороны, что, «не бывъ основано (какъ объяснялъ самъ Генералъ-Губернаторъ) на зрѣломъ разсмотрѣніи всѣхъ частей государственнаго управленія, оно не могло быть соображено съ высшими и низшими установленіями, да и чтеніе бумагъ Балашова удостовѣряетъ, что многія общія правила, коими онъ при семъ руководствовался, не совсѣмъ основательны,—Комитетъ остановился на томъ заключеніи, что хотя нѣтъ сомнѣнія, что нынѣшнее устройство губерній недостаточно, но исправленіе сихъ недостатковъ должно быть коренное, объемлющее вдругъ всѣ части мѣстнаго управленія. Порядокъ, еще сохранившійся отъ изданнаго за 50 лѣтъ предъ симъ учрежденія, не долженъ быть потрясаемъ частыми и не зрѣло обдуманными перемѣнами. Соглашаясь съ тѣмъ, что необходимо сосредоточить въ одномъ мѣстѣ — но не въ одномъ лицѣ — всѣ части управленія въ губерніи, усилить надзоръ полиціи, утвердить общественную безопасность, положить преграду злоупотребленіямъ и утѣсненію, Комитетъ полагалъ однако, что сего нельзя было достигнуть тѣми поверхностными средствами, какія употреблены Балашовымъ: въ учрежденныхъ имъ Губернскихъ Совѣтахъ всѣ части не сосредоточены, а смѣшаны; Совѣты Уѣздные не могутъ имѣть никакого дѣйствія; Губернскіе Полицмейстеры и ихъ помощники при Губернаторѣ и хорошо устроенныхъ городскихъ и земскихъ полиціяхъ безполезны; совокупное движеніе всѣхъ сихъ властей должно замедлять и затруднять теченіе дѣлъ напрасными совѣщаніями и перепискою; многія могутъ быть признаны излишними. Наконецъ, приводя собственныя слова Балашова, что онъ учреждалъ свое образованіе такъ, чтобы однимъ Высочайшимъ указомъ возможно было привести все въ прежнее положеніе; «что для сего достаточно будетъ повелѣть Губернскимъ и Уѣзднымъ Совѣтамъ не собираться, а Предсѣдателей Губернскихъ Правленій и Губернскихъ Полицеймейстеровъ опредѣлить къ другимъ должностямъ», — Комитетъ замѣтилъ, что это одно доказываетъ съ очевидностью, что разныя части управленія не были приняты Балашовымъ въ надлежащее соображеніе при сдѣланныхъ имъ уновленіяхъ.

По всѣмъ симъ причинамъ Комитетъ полагалъ, что было бы

полезно возстановить въ губерніяхъ Рязанской, Тульской, Орловской, Тамбовской и Воронежской порядокъ, существовавшій до 1819 года.

На журналѣ засѣданія того дня, представленномъ вслѣдъ за тѣмъ, какъ и другіе журналы Комитета, Государю, сдѣлана слѣдующая надпись рукою графа Кочубея: «Его Императорское Величество, Высочайше апробовавъ журналъ сей, повелѣть изволилъ: заготовить немедленно рескриптъ на имя Генерала Балашова объ уничтоженіи введеннаго имъ въ губерніяхъ, ему ввѣренныхъ, на основаніи собственнаго его о семъ предложенія и съ тѣмъ, чтобъ чиновники, за упраздненіемъ новыхъ мѣстъ остаться имѣющіе, получали жалованье до опредѣленія ихъ къ другимъ мѣстамъ. Въ Царскомъ Селѣ. Іюня 8-го 1827 г.»

Въ связи съ этимъ осужденіемъ дѣятельности Балашова Комитетомъ 6-го декабря, слѣдуетъ указать на сохранившуюся въ бумагахъ Комитета записку: «О неудобствахъ новаго образованія губерній вѣдомства Генералъ-Губернатора Балашова». Впрочемъ, неизвѣстный авторъ касается въ этой запискѣ лишь неудобствъ, происходящихъ отъ нововведеній Генералъ-Губернатора относительно Губернскихъ Правленій и отъ учрежденія имъ должностей Начальника Губернской Полиціи и его помощника, доказывая, что первыми нарушено единство дѣйствій означенныхъ Правленій, а вторымъ смѣшаны части исполнительная и распорядительная, чѣмъ самымъ ослаблена законная власть губернатора надъ подчиненными и умножена переписка составленіемъ многочисленныхъ вѣдомостей и излишними донесеніями.

4. Разные проекты и предложенія, касающіеся губернскаго управленія, переданные въ Комитетъ 6-го декабря по Высочайшему повелѣнію, и относящіеся къ нимъ журналы Комитета.

а) Первое мѣсто между этими проектами занимаетъ представленное *неизвѣстнымъ* *) авторомъ превосходное и весьма обширное «Разсужденіе объ учрежденіи губерній».

---

*) Такъ называется сочинитель настоящей записки въ журналахъ Комитета 6-го декабря; но, основываясь на томъ, что по обсужденіи ея въ Комитетѣ Высочайше повелѣно было изъявить благоволеніе Государя Статсъ-Секретарю Балугьянскому и Генералу Желтухину, котораго другая записка тогда же разсматривалась въ Комитетѣ, слѣдуетъ, кажется, несомнѣнно заключить, что она принадлежитъ *Балугьянскому*.

Разсужденіе это состоитъ изъ статьи «объ учрежденіи управленій въ губерніяхъ» и изъ «приложеній». Первую составляютъ: краткое введеніе; взглядъ (историческій) на существующее нынѣ учрежденіе губерній; соображенія объ удобствѣ и неудобствѣ настоящаго учрежденія; изложеніе основаній, на коихъ авторъ полагаетъ учредить управленіе губернскихъ мѣстъ и указанія на средства къ исправленію недостатковъ въ существующемъ нынѣ губернскомъ управленіи. Главнымъ основаніемъ предполагаемыхъ измѣненій принимается отдѣленіе одного отъ другаго разныхъ управленій, именно: финансоваго, административнаго и судебнаго. При этомъ, оставляя въ главѣ правительственной власти въ губерніи Губернатора, авторъ особенно сильно доказываетъ, что судебное вѣдомство должно быть внѣ всякаго вліянія этой власти. «Всякой — говоритъ онъ — чувствуетъ, что тамъ, гдѣ правительственная власть (Губернаторъ) можетъ дать повелѣніе судьямъ судить то или другое, пересматривать ихъ приговоры, остановить исполненіе, тамъ не законъ царствуетъ, а произволъ. Въ цѣлой Европѣ, безъ всякаго изъятія, да и у Римлянъ, и въ древней Греціи судная часть отдѣлена была отъ правительственной и не только, чтобы начальники сей послѣдней могли составлять или пересматривать ихъ рѣшенія, они обязаны исполнять ихъ приговоры безпрекословно. Только у дикихъ, необразованныхъ народовъ соединяетъ одинъ начальникъ всѣ власти. Судная власть сама по себѣ составляетъ одну изъ трехъ главныхъ частей верховной власти. Всѣ прочія управленія суть только подраздѣленія части исполнительной; слѣдовательно, судная власть занимаетъ послѣ законодательной второе мѣсто въ государствѣ. Она можетъ имѣть равное мѣсто съ управляющими мѣстами: величество закона требуетъ, чтобы приговорамъ оной повиновались всѣ прочія управленія». Что касается могущихъ быть неправильныхъ приговоровъ, то для исправленія ихъ — продолжаетъ авторъ — «существуетъ по гражданскимъ дѣламъ апелляція, а по уголовнымъ ревизія въ высшихъ степеняхъ суда. На что же вмѣшаніе губернатора, мало или совсѣмъ несвѣдущаго въ законахъ, или по крайней мѣрѣ незнающаго производство всего дѣла, о которомъ онъ судить долженъ? Если общая жалоба, что законы не исполняются, имѣетъ какую-то основательность, то причина оной состоитъ въ совершенной ничтожности судейской власти».

Высшими судебными мѣстами въ губерніи предполагается оставить Палаты. Составъ ихъ однако долженъ быть измѣненъ въ слѣдующемъ видѣ: первый предсѣдатель и два предсѣдателя — одинъ

Гражданской, другой Уголовной Палаты; въ каждой до пяти *судей*, вмѣсто обыкновеннаго ихъ званія совѣтниковъ; одинъ Актуаріусъ (greffier), Прокуроръ, Стряпчій и Приставы (huissiers). Предметъ ихъ занятій изображается такъ: «Судьи *судятъ*, но не управляютъ, и производятъ дѣла, которыя имъ по уставу судопроизводства предоставлены. Прокуроръ есть око Министра Юстиціи, но только по суднымъ дѣламъ: онъ производитъ казенныя тяжбы, преслѣдуетъ преступниковъ, наблюдаетъ за исполненіемъ законовъ. Входъ въ Казенную Палату или въ Губернское Правленіе для надзора ему запрещается. Приставы опредѣляются при каждомъ Судѣ для производства судной полиціи».

Относительно губернскаго управленія вообще, авторъ приходитъ въ своей запискѣ къ слѣдующему заключенію: «Разграниченіе управленія Россійской Имперіи оставляется въ предѣлахъ существующихъ нынѣ губерній. Однакожъ, на прозорливость разумнаго Правительства представляется, не угодно ли будетъ округъ Судебныхъ Палатъ распространить на двѣ губерніи и съ тѣмъ сократить также и число Уѣздныхъ Судовъ. Во внутри Имперіи не предполагаются никакія среднія власти между высшимъ правительствомъ и губернскими управленіями: нѣтъ ни Генералъ-Губернаторовъ, ни Главныхъ или Губернскихъ Совѣтовъ, обнимающихъ всѣ части управленія. Среднія управленія въ губерніяхъ подъ непосредственнымъ начальствомъ Министерствъ по принадлежности суть: 1) Губернское Правленіе; 2) Казенная Палата; 3) Палаты Суда. Каждое изъ сихъ мѣстъ имѣетъ въ уѣздахъ, въ городахъ и селахъ подчиненныя себѣ мѣста, и каждое изъ нихъ непосредственно зависитъ отъ того Министра, коего дѣла производитъ. Форма производства дѣлъ въ каждомъ изъ сихъ мѣстъ предполагается быть коллегіальная, съ предоставленіемъ власти исполнительной начальнику; но въ управленіяхъ, гдѣ дѣло идетъ только объ исполненіи, какъ-то: по полиціи, по управленію разныхъ частей финансовъ, производство предполагается одному лицу безъ установленія коллегіи». При этомъ авторъ особенно оговаривается, что судная власть совершенно изъемлется изъ-подъ власти Губернатора и Губернскаго Правленія или Совѣта и т. п.; что Судныя Палаты зависятъ по суду отъ Судебнаго Сената, а по управленію отъ Министра Юстиціи, и что наконецъ опредѣляемые для надзора за производствомъ судныхъ дѣлъ Прокуроры и Стряпчіе (Ministère public) не имѣютъ никакой власти или отношенія по дѣламъ губернскаго и казеннаго управленія.

Приложенія къ разсматриваемой статьѣ заключаютъ въ себѣ

три отдѣльныя записки, изъ коихъ въ первой авторъ предлагаетъ черты Губернскаго Правленія; во второй—черты казеннаго управленія; въ третьей—черты судебнаго устройства. Въ запискѣ о Губернскомъ Правленіи излагаются его предметы, составъ, степень и предѣлы власти и образъ производства дѣлъ. Подъ заглавіемъ — черты казеннаго управленія, авторъ дѣлаетъ обозрѣніе нынѣшняго казеннаго управленія, указываетъ на основаніе его учрежденія и затѣмъ, обращаясь къ Казенной Палатѣ, излагаетъ ея составъ, предметы, степень и предѣлы власти и производство въ ней дѣлъ. Что касается до третьей записки, относящейся къ судебной части, то считаемъ долгомъ сказать нѣсколько подробнѣе о ея содержаніи, такъ какъ авторъ подходитъ въ этой запискѣ очень близко къ тѣмъ преобразованіямъ по судебному вѣдомству, которыя осуществились въ послѣднее время съ изданіемъ и введеніемъ въ дѣйствіе судебныхъ уставовъ 20-го ноября 1864 года. Впрочемъ, имѣя въ виду, что его сужденія и выводы относятся преимущественно до высшихъ инстанцій суда, мы не коснемся той части записки, гдѣ излагаются правила о судахъ первой инстанціи (Уѣздныхъ и Магистратахъ, Надворныхъ, Коммерческихъ и проч.) и другихъ низшихъ, хотя авторъ останавливается и на нихъ съ тою же подробностью и отчетливостію, съ какими излагаетъ въ своемъ первомъ приложеніи управленіе уѣздное, а во второмъ — подчиненныя Казенной Палатѣ учрежденія въ уѣздахъ, городахъ, волостяхъ и селахъ.

Существенныя черты предполагаемыхъ авторомъ преобразованій въ высшихъ инстанціяхъ суда заключаются въ слѣдующемъ: 1) каждое дѣло, какъ гражданское, такъ и уголовное, имѣетъ только двѣ инстанціи: первую, гдѣ дѣло судится въ первой степени, т. е. предварительно, и вторую, гдѣ оно по апелляціи вершится окончательно; каждое второе мѣсто противъ слѣдующаго за нимъ низшаго составляетъ вторую степень или апелляціонный судъ; 2) перевершеніе въ третьей степени суда дѣлъ рѣшенныхъ въ судѣ второй степени не допускается, ибо изъ сего происходятъ только волокиты; вмѣсто сего полагается учредить верховный судъ (Судебный Сенатъ), которому не судить уже о существѣ тяжбы или судьбѣ подсудимаго по апелляціи, но уничтожить производство въ случаѣ неправильнаго примѣненія закона къ дѣлу или нарушенія формы и велѣть разсмотрѣть дѣло другому суду (cour de cassation); 3) никакое судное дѣло не вносится въ Государственный Совѣтъ; 4) всѣмъ судамъ высшимъ и меньшимъ не зависѣть отъ какой ни-

будь власти, кромѣ власти Судебнаго Сената, коему они непосредственно въ порядкѣ постепенности подчинены быть должны; 5) никакое судебное дѣло не вносить на Высочайшее усмотрѣніе и разрѣшеніе, кромѣ уголовныхъ приговоровъ къ лишенію жизни или чести дворянъ; случаевъ оскорбленія Величества и измѣны; случаевъ объ имуществахъ Царской фамиліи; случаевъ, въ кои дозволяется Высочайшее помилованіе; 6) судьи опредѣляются Высочайшею властью по жизнь и не иначе могутъ мѣстъ своихъ лишаться, какъ по судебнымъ приговорамъ (inamovibles); 7) въ виду высокаго значенія суда, первый Предсѣдатель Судной Палаты состоитъ въ 3-мъ, Предсѣдатели въ 4-мъ, Судьи и Оберъ-Прокуроръ (Палаты) въ 5-мъ, Актуаріусъ въ 6-мъ классѣ.

Для совершенія разныхъ актовъ авторъ полагаетъ, подъ вѣдѣніемъ Министерства Юстиціи, но отдѣльно и независимо отъ судовъ (дабы симъ послѣднимъ не приходилось судить, въ случаѣ неправильнаго совершенія акта, о своихъ дѣйствіяхъ или о дѣйствіяхъ своихъ подчиненныхъ) учредить Герольдію, Конторы крѣпостныхъ дѣлъ, Маклеровъ и Нотаріусовъ, не указывая однако ни на какія подробности этихъ учрежденій.

Съ развитіемъ основаній, здѣсь изложенныхъ, въ каждой изъ отдѣльныхъ частей разсматриваемаго труда мы ознакомимся ближе изъ обзора бывшихъ о нихъ разсужденій въ Комитетѣ 6-го декабря; почему и переходимъ къ относящимся сюда журналамъ этого Комитета.

По важности предмета, Комитетъ почелъ долгомъ разсмотрѣть особенно внимательно соображенія и выводы, предложенныя въ настоящемъ разсужденіи, и вслѣдствіе этого посвятилъ обсужденію его засѣданія 15, 19, 22, 26 и 29 февраля и 4 марта 1828 года. Съ своей стороны полагаемъ необходимымъ изложить послѣдовательно и отчетливо выраженныя въ этихъ журналахъ мысли и заключенія касательно разныхъ предметовъ губернскаго управленія, тѣмъ болѣе, что они послужили исходною точкою нѣкоторыхъ важныхъ, предпринятыхъ вслѣдъ затѣмъ преобразованій въ казенномъ управленіи.

Прежде всего Комитетъ остановился на предлагаемомъ авторомъ разсужденія отдѣленіи прокурорскаго надзора въ отношеніи къ мѣстамъ судебнымъ отъ совмѣстнаго наблюденія по управленіямъ губернскому и финансовому. Соглашаясь, что «при нынѣшнемъ образованіи правительственной части въ губерніяхъ, требующей возможнаго единства въ исполненіи и формъ самыхъ простыхъ и крат-

кихъ, вліяніе Прокурора на дѣйствія Губернскаго Правленія и Казенной Палаты можетъ препятствовать скорому и успѣшному теченію дѣлъ», Комитетъ отложилъ однако до другаго времени сужденіе о томъ, нуженъ ли будетъ таковый надзоръ по части правительственной при новомъ устройствѣ Губернскаго Правленія и, еслибы онъ признанъ былъ необходимымъ, то на какомъ основаніи долженъ быть учрежденъ. Что же касается до надзора по дѣламъ тяжебнымъ и суднымъ, учрежденнаго внѣ каждаго присутственнаго мѣста и непрестанно наблюдающаго за точнымъ исполненіемъ всѣхъ обрядовъ судопроизводства, то Комитетъ, признавая пользу такого надзора, тѣмъ не менѣе полагалъ, что для устраненія встрѣчающихся при семъ неудобствъ, а иногда и злоупотребленій, слѣдуетъ придать болѣе правильности его дѣйствіямъ, ввѣривъ блюстительную власть не одному лицу, которое въ такомъ случаѣ было бы поставлено выше судебныхъ мѣстъ, а коллегіальному учрежденію, и именно можетъ быть тому, которому предполагается поручить разрѣшеніе частныхъ жалобъ, съ властью не только обнаруживать дѣйствія, противныя законному порядку, но и останавливать ихъ, не переступая лишь предѣлы, какіе будутъ ей назначены.

Обращаясь къ разсужденію о значеніи Губернаторовъ и ихъ власти, Комитетъ выразилъ, что собственное его заключеніе о сохраненіи Генералъ-Губернаторовъ только въ обѣихъ столицахъ и въ пограничныхъ губерніяхъ по журналу 4-го мая 1827 года уже удостоено Высочайшаго утвержденія; а въ губерніяхъ внутреннихъ той же цѣли, которая имѣлась въ виду при установленіи Намѣстниковъ, можно достигнуть усиленіемъ власти Губернскаго Правленія и Губернатора, долженствующаго быть, по словамъ учрежденія, истиннымъ *хозяиномъ* своей провинціи.

Соображенія автора разсматриваемой записки о необходимости отдѣленія въ губерніи казеннаго управленія отъ вѣдомства административнаго подали Комитету поводъ войти въ обсужденіе вопроса: въ какомъ отношеніи должно находиться Губернское Правленіе къ Казенной Палатѣ?

Поставляя на видъ, что Казенной Палатѣ принадлежитъ власть распорядительная по финансамъ Государства, Комитетъ находилъ, что при этомъ самостоятельномъ ея значеніи, совершенное соединеніе ея съ Губернскимъ Правленіемъ повлекло бы за собою многія неудобства; но какъ во всемъ, что относится до финансовой полиціи, Казенная Палата имѣетъ необходимыя и частыя сношенія съ означеннымъ мѣстомъ и какъ отъ непосредственнаго влія-

нія его на важнѣйшія изъ дѣлъ, присвоенныхъ Палатѣ, нельзя не признать очевидной пользы, и притомъ по существующимъ законамъ есть случаи, которыхъ Палата не имѣетъ права рѣшить безъ Губернатора, то для лучшаго устройства сей части, по мнѣнію Комитета, надлежало бы, вмѣсто такого личнаго участія губернаторскаго, допустить *соединенное присутствіе* Правленія и Палаты по всѣмъ дѣламъ особенной важности или требующимъ общаго соображенія по части финансовой и полицейской. «Тогда—заключалъ Комитетъ — о каждомъ подобномъ дѣлѣ было бы разсуждаемо не только въ отношеніи ко временнымъ выгодамъ казны, но и къ постоянной, истинной ея пользѣ, основанной на пользахъ частныхъ; а мѣры къ исполненію были бы пріемлемы съ общаго согласія и не продолжая времени напрасною перепискою». Къ сему Комитетъ присовокуплялъ, что и въ дѣлахъ текущихъ, по коимъ Губернскому Правленію и Казенной Палатѣ будетъ предоставлено дѣйствовать отдѣльно, весьма нужно сократить формы сношеній между этими двумя мѣстами: медленность и крайняя осмотрительность, необходимыя при дѣлопроизводствѣ въ Судахъ, были бы излишни и вредны въ перепискѣ между мѣстами правительственными.

Находя, что и судную полицію — вопреки мнѣнія автора записки, что она не можетъ быть предметомъ правительственнаго мѣста — было бы весьма затруднительно отдѣлить совершенно отъ собственно такъ-называемаго благочинія, но въ то же время признавая необходимость въ правильнѣйшемъ устройствѣ полицейской части, Комитетъ полагалъ полезнымъ, при образованіи уѣзднаго управленія, раздѣлить Нижніе Земскіе Суды на три отдѣленія, соотвѣтственно главнымъ назначеніямъ Полиціи въ отношеніи къ благочинію, къ исполненію судебныхъ приговоровъ и къ финансамъ, такъ чтобы каждое изъ нихъ занималось исключительно своею частью; съ тѣмъ вмѣстѣ онъ находилъ, что и начальники Нижнихъ Земскихъ Судовъ должны уже быть чиновниками значительными, пребывающими постоянно въ уѣздномъ городѣ для общаго наблюденія за дѣйствіями отдѣленій и не обязанными разъѣзжать по округу для маловажныхъ слѣдствій.

Сужденія сочинителя записки о разныхъ формахъ Губернскаго Управленія — исполнительной, коллегіальной и смѣшанной, подали поводъ къ вопросу: которая изъ нихъ должна быть избрана для новаго устройства губерній? Комитетъ, избравъ уже, съ Высочайшаго утвержденія, при общемъ учрежденіи Министерствъ, *форму смѣшанную* и желая дать всѣмъ частямъ государственнаго управ-

ленія возможное единообразіе, принялъ и здѣсь за основаніе тотъ же порядокъ. Посему, не приступая еще къ подробному опредѣленію сношеній Начальника губерніи съ Губернскимъ Правленіемъ, онъ постановилъ касательно власти Губернатора слѣдующія правила: 1) когда Губернаторъ будетъ согласенъ съ мнѣніемъ всѣхъ членовъ Губернскаго Правленія, или же большинства ихъ, то рѣшеніе исполняется узаконеннымъ образомъ; 2) когда Губернаторъ не согласится съ опредѣленіемъ Губернскаго Правленія, по большинству голосовъ или единогласно состоявшимся, то имѣетъ право остановить исполненіе рѣшенія и немедленно представить дѣло на разсмотрѣніе того Министерства, до коего оно по существу своему принадлежитъ; 3) въ случаяхъ важныхъ, когда нужны рѣшительныя мѣры и когда, по его мнѣнію, невозможно безъ очевиднаго вреда отложить оныя до высшаго разрѣшенія, Губернаторъ имѣетъ право принять ихъ и вопреки опредѣленію Губернскаго Правленія, отвѣтствуя тогда какъ за самую мѣру, такъ и за ея поспѣшное исполненіе, и въ то же время доноситъ о томъ надлежащему Министерству; 4) всѣ таковыя несогласія между Губернаторомъ и Губернскимъ Правленіемъ въ обоихъ вышеозначенныхъ случаяхъ, дошедъ до Министерства, должны быть разсмотрѣны въ Совѣтѣ его установленнымъ порядкомъ, хотя бы по существу своему туда и не слѣдовали.

Власть, предоставляемую Губернаторамъ, Комитетъ полагалъ ненужнымъ ввѣрять Предсѣдателю Казенной Палаты, на томъ основаніи, что, въ случаѣ разногласія съ своими членами, онъ можетъ вносить дѣло на разрѣшеніе въ Общее Присутствіе Губернскаго Правленія и Казенной Палаты, предположенное выше.

Разбирая въ частности приложеніе, названное авторомъ «Черты Губернскаго Правленія», Комитетъ полагалъ: а) что попеченіе о колонистахъ и надзоръ за ними должны принадлежать къ составу губернскаго управленія, и что посему можно бы, сохранивъ конторы, колоніями завѣдывающія, и давъ имъ свойственное устройству губерній образованіе, упразднить Комитетъ Попечительный, съ чѣмъ уменьшились бы расходы и уничтожилось бы особое вѣдомство, неприносящее никакой пользы; б) что всѣ дѣла по смѣтѣ и раскладкѣ земскихъ повинностей могутъ быть производимы не въ особомъ Комитетѣ, по настоящему порядку, но въ самомъ Губернскомъ Правленіи, съ тѣмъ однакоже, чтобы къ сему производству примѣнены были наблюдаемыя нынѣ правила и чтобы въ немъ участво-

вали всѣ лица, присутствующія въ Губернскихъ Комитетахъ для земскихъ повинностей.

Въ отношеніи состава Губернскихъ Правленій, Комитетъ замѣтилъ, что число Совѣтниковъ и Ассессоровъ не можетъ быть вездѣ одинаково, и что надлежитъ его сообразить въ каждой губерніи съ ея пространствомъ, народонаселеніемъ и мѣстными нуждами, предполагая однако, что нигдѣ не должно быть менѣе трехъ Совѣтниковъ и одного Ассессора. Изъ нихъ каждый долженъ быть главнымъ производителемъ дѣлъ по какой либо особенной части и докладывать по нимъ присутствію; но по сему главному производству ему не можетъ быть присвоено лично никакой власти, кромѣ собиранія нужныхъ справокъ и принятія бумагъ къ свѣдѣнію. Впрочемъ, по мнѣнію Комитета, слѣдуетъ предоставить Губернатору право мѣнять между Совѣтниками назначенныя имъ части.

Канцелярію Губернскаго Правленія Комитетъ предполагалъ образовать изъ трехъ отдѣленій, соотвѣтственно существенному раздѣленію Полиціи: благочинія, судебно-исполнительной и финансовой. При каждомъ отдѣленіи долженъ находиться Секретарь и, сверхъ того, одинъ Секретарь при Губернаторѣ, для дѣлъ, въ особенности ему поручаемыхъ.

Касательно степени власти, принадлежащей Губернскому Правленію, члены Комитета признали, что оно, управляя именемъ Императорскаго Величества, должно получать указы лишь отъ Сената; Министры и Главноначальствующіе даютъ ему предложенія, каждый по своей части; но опредѣленія его никто, кромѣ Сената, отмѣнить не можетъ; съ своей стороны Губернское Правленіе всѣмъ подчиненнымъ мѣстамъ и лицамъ даетъ указы, и въ томъ числѣ Собранію Градскихъ Обществъ; Дворянскому Депутатскому Собранію посылаетъ предложенія, а съ Приказомъ Общественнаго Призрѣнія сносится посредствомъ Губернатора, какъ общаго ихъ Предсѣдателя.

Нижній Земскій Судъ, согласно предложенію автора записки, какъ мѣсто не судебное, Комитетъ полагалъ переименовать, но не *Уѣзднымъ Правленіемъ*, желая предоставить имя Правленія однимъ высшимъ мѣстамъ въ губерніи, а *Уѣздною Управою*, вмѣстѣ съ чѣмъ и начальникъ ея долженъ былъ получить названіе *Уѣзднаго Исправника*. Засимъ, въ дополненіе къ тому, что предположено было относительно состава Нижнихъ Земскихъ Судовъ и возвышенія должности Начальниковъ Уѣздной Полиціи, Комитетъ постановилъ: 1) Уѣздная Управа должна состоять изъ Уѣзднаго Исправника и шести

Засѣдателей, по два въ каждомъ отдѣленіи; впрочемъ, число это можетъ быть измѣняемо по мѣстнымъ соображеніямъ; 2) изъ сихъ Засѣдателей четверо могутъ во всякое время быть въ отлучкѣ изъ города по дѣламъ Управы, а двое должны оставаться при Исправникѣ для составленія присутствія, кромѣ случаевъ чрезвычайныхъ; 3) для отвращенія напрасной медленности будетъ дано, какъ Исправнику, такъ и Засѣдателямъ болѣе, по возможности, власти въ производствѣ на мѣстѣ дѣлъ простыхъ и неважныхъ и при точномъ исполненіи предписаній Начальства; 4) званіе Уѣзднаго Исправника будетъ сравнено съ званіемъ Совѣтника Губернскаго Правленія или Палаты, и 5) Уѣздный Исправникъ и Засѣдатели Управы будутъ опредѣляемы по выборамъ отъ дворянства, на основаніи правилъ, которыя будутъ начертаны при разсмотрѣніи Общаго Положенія о выборахъ. Наконецъ, для установленія необходимой связи въ дѣлахъ и распоряженіяхъ Уѣзднаго Управленія вообще, а также для возвышенія званія Начальника Управы, Комитетъ разсуждалъ, что сему послѣднему должно будетъ поручить, по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ случаяхъ, и предсѣдательство *Уѣздной Городской Управы*, коей составъ, цѣль и кругъ дѣйствія будутъ опредѣлены впослѣдствіи. Въ семъ предположеніи Комитетъ замѣтилъ, что *Городничіе*, уже не завися непосредственно отъ Губернскихъ Правленій и Губернаторовъ, будутъ главными помощниками Уѣздныхъ Исправниковъ по управленію города, но однакоже сохраняя право, въ дѣлахъ менѣе важныхъ и въ тѣхъ, которыя не терпятъ отлагательства, дѣйствовать безъ особеннаго разрѣшенія Начальства.

Наконецъ, разсуждая о предположеніяхъ неизвѣстнаго автора въ отношеніи къ волостному управленію, Комитетъ нашелъ, что учрежденіе Земскихъ Коммиссарствъ изъ нѣсколькихъ волостей (каждое подъ управленіемъ Земскаго Коммиссара, опредѣляемаго на неограниченное время въ казенныхъ волостяхъ Губернскимъ Правленіемъ, а въ помѣщичьихъ по выбору дворянства того уѣзда изъ дворянъ или чиновниковъ той губерніи) не принесло бы никакой существенной пользы и что, за недостаткомъ надежныхъ чиновниковъ, оно едвали и возможно. «По мнѣнію членовъ, вмѣсто сего, должно будетъ, съ особеннымъ вниманіемъ, по соображеніи полныхъ и точныхъ справокъ о состояніи казенныхъ крестьянъ, заняться начертаніемъ хорошаго устройства самихъ Волостныхъ Правленій и, не постановляя новыхъ среднихъ начальствъ между крестьянами и начальствами уѣздными, только для охраненія поселянъ отъ дѣйствія злоупотребленій, дать Уѣзднымъ Предводите-

лямъ Дворянства нѣкоторое право, такъ сказать, покровительства и заступленія въ государственныхъ, также какъ въ помѣщичьихъ имѣніяхъ. Сіе право и проистекающая отъ онаго обязанность Предводителей заключалась бы въ томъ, что, не вмѣшиваясь во внутреннія хозяйственныя распоряженія волостей и вотчинъ, но тщательно надзирая за соблюденіемъ общаго, законами установленнаго, порядка, а по мѣрѣ надобности и руководствуя или предостерегая своими замѣчаніями и совѣтами, они могли бы, въ случаѣ важныхъ нарушеній сего порядка или достойныхъ вѣроятія жалобъ на притѣсненія, доводить о томъ чрезъ Губернскаго Предводителя до свѣдѣнія главнаго начальства губерніи».

Разсмотрѣніе втораго приложенія автора разсужденія объ учрежденіи губерній, подъ названіемъ «Черты казеннаго управленія», дало поводъ Комитету въ отношеніи къ формѣ казеннаго управленія, къ составу Казенныхъ Палатъ и степени ихъ власти постановить слѣдующія предварительныя правила: 1) форма казеннаго управленія должна быть *смѣшанная*, сообразно съ тою, какая уже предназначена для Министерствъ и вообще для всей правительственной части; 2) Казенная Палата будетъ состоять изъ Предсѣдателя, нѣсколькихъ Совѣтниковъ и Ассессоровъ; изъ нихъ каждый будетъ управлять своею особенною частью, слѣдуя распредѣленію между ними дѣлъ, производимыхъ въ Палатѣ; 3) степень и предѣлы власти Казенной Палаты должны быть тѣ же, какія назначены для Губернскаго Правленія, съ нужными ограниченіями относительно переноса важнѣйшихъ дѣлъ въ *Общее Присутствіе* этихъ двухъ правительственныхъ мѣстъ.

Особенное вниманіе при обсужденіи казеннаго управленія Комитетъ обратилъ на управленіе казенными крестьянами. Указывая на прежнюю свою мысль, изложенную въ журналѣ 28-го сентября 1827 г. и удостоенную Высочайшаго одобренія, онъ настаиваетъ на необходимости составить Коммиссію изъ опытныхъ въ сельскомъ хозяйствѣ людей для начертанія плана этого управленія. Въ разъясненіе большаго значенія, которое должны имѣть для государства труды означенной Коммиссіи, онъ приводитъ тотъ доводъ, что отъ ея успѣховъ будетъ зависѣть и умноженіе доходовъ государства и благосостояніе многочисленнаго класса народа, подверженнаго разнымъ безпорядкамъ и утѣсненіямъ. Вотъ почему Комитетъ, обращая съ одной стороны вниманіе на то, что въ Коммиссіи долженъ быть членъ отъ Министерства Финансовъ по назначенію самого Государя, по внесеніи же трудовъ ея въ Коми-

тетъ, при разсмотрѣніи ихъ долженъ присутствовать Министръ Финансовъ, съ другой стороны требуетъ, чтобы составленіе и открытіе предполагаемой Коммиссіи послѣдовало сколь можно скорѣе.

Послѣднее приложеніе къ разсматриваемой запискѣ — «Черты судебнаго устройства» — побудило Комитетъ къ подробнымъ разсужденіямъ о количествѣ инстанцій судебныхъ мѣстъ, объ устройствѣ Судебныхъ Палатъ, исполненіи судебныхъ приговоровъ и безапелляціонномъ рѣшеніи дѣлъ по взаимному согласію тяжущихся.

Предположеніе учредить для дѣлъ тяжебныхъ и уголовныхъ лишь двѣ инстанціи — Уѣздные и Губернскіе Суды, Сенату же предоставить, въ случаѣ апелляцій и жалобъ, только пересмотръ и уничтоженіе, а не исправленіе или измѣненіе рѣшеній, Комитетъ находилъ основательнымъ только въ смыслѣ теоретическомъ. «Порядокъ этотъ — разсуждалъ онъ — едвали можетъ когда либо быть введенъ въ Россіи, какъ по состоянію и самому, по необходимости, недостаточному составу нашихъ Губернскихъ Судовъ, такъ и по множеству ихъ и отдаленности отъ столицъ; наконецъ и вообще по трудности установить совершенно новое, почти никому у насъ неизвѣстное и лишь однимъ примѣромъ Франціи оправдываемое правило для теченія дѣлъ судныхъ».

Но, считая, такимъ образомъ, за лучшее остаться при прежнихъ инстанціяхъ, Комитетъ вполнѣ одобрилъ мысль учредить одну Судную Палату для двухъ или даже трехъ губерній и одинъ Уѣздный Судъ для нѣсколькихъ уѣздовъ. Это уменьшеніе числа Судовъ доставило бы, по мнѣнію его, ту важную выгоду, что и правительство, и общества дворянскія и купеческія могли бы, не опасаясь остановки въ отправленіи дѣлъ, быть гораздо строже въ выборѣ назначаемыхъ въ судьи и производители чиновниковъ; притомъ же и жалованье ихъ могло бы быть увеличено безъ обремененія казны. Точно также Комитетъ призналъ полезнымъ, вмѣсто двухъ Судовъ, уголовнаго и гражданскаго, учредить одинъ *Губернскій Судъ*, однакоже раздѣленный по свойству дѣлъ на два Департамента или двѣ Палаты, которыя въ нѣкоторыхъ случаяхъ будутъ имѣть *Общія Присутствія*. Составъ этихъ Палатъ или Департаментовъ, по предварительному заключенію Комитета, долженъ быть одинаковъ въ обѣихъ. Въ каждой, уголовной и гражданской, будутъ назначаемы Правительствомъ Предсѣдатель, два Совѣтника и два Ассессора и, сверхъ того, избираемые дворянствомъ и купечествомъ четыре Засѣдателя. Въ Общихъ Присутствіяхъ обѣихъ Палатъ первое мѣсто будетъ занимать старшій изъ Предсѣдателей.

Касательно исполненія приговоровъ Губернскаго Суда и его Департаментовъ Комитетъ постановилъ, также предварительно, слѣдующія правила: 1) *по дѣламъ уголовнымъ*, что они должны быть раздѣлены по степенямъ преступленій, и когда рѣшеніемъ Палаты обвиняемый не присуждается къ *казни*, т. е. къ лишенію жизни, чести или къ тяжкому тѣлесному наказанію, то сіе рѣшеніе немедленно исполняется; но когда осуждаемый подвергается *казни*, то дѣло его прежде поступаетъ на ревизію въ Общее Присутствіе Губернскаго Суда, и Губернаторъ, если онъ обязанъ исполнить приговоръ, можетъ въ обстоятельствахъ чрезвычайныхъ, или при явной, достовѣрно ему извѣстной несправедливости рѣшенія, остановить его дѣйствіе, принимая это на свою личную отвѣтственность и безъ малѣйшаго отлагательства донося о томъ Сенату; 2) *по дѣламъ гражданскимъ*, что въ иныхъ случаяхъ, какъ напримѣръ, когда рѣшеніе Палаты во всѣхъ статьяхъ совершенно сходно съ рѣшеніемъ Уѣзднаго Суда, или когда оно произнесено безъ разногласія между членами и во время производства дѣла не было подано жалобы на его неправильность, то приговоръ Палаты также будетъ приводимъ въ исполненіе, несмотря на апелляцію въ Сенатъ, съ тѣмъ однакожъ, чтобы цѣлость спорнаго имѣнія была обезпечена или наложеніемъ запрещенія и учрежденіемъ надлежащаго надзора, если оно недвижимое, или же представленіемъ надежнаго поручительства, если оно состоитъ изъ денежныхъ капиталовъ или вещей.

Безапелляціонное рѣшеніе тяжебныхъ дѣлъ Комитетъ призналъ полезнымъ допустить, для скорѣйшаго ихъ окончанія, какъ въ Палатахъ, такъ и въ Уѣздныхъ Судахъ. Въ Палатахъ — говоритъ онъ — рѣшенное дѣло можетъ быть, по обоюдному согласію спорящихъ, внесено на ревизію въ Общее Присутствіе Губернскаго Суда, которое, дѣйствуя тогда на правилахъ суда третейскаго или посредническаго, рѣшитъ его, не допуская уже никакой апелляціи или жалобы. Рѣшенія же Уѣздныхъ Судовъ Комитетъ постановилъ, согласно съ авторомъ разсужденія, признавать окончательными, «когда стороны въ началѣ или въ продолженіе процесса согласятся быть судимы безъ апелляціи».

Въ заключеніе чтенія записки Комитетъ выразилъ, что хотя онъ и не могъ согласиться со всѣми сужденіями и предположеніями автора, но видѣлъ въ семъ трудѣ благонамѣренность и стремленіе къ общей пользѣ, соединенныя съ обширными свѣдѣніями какъ въ отечественномъ, такъ и въ иностранномъ законодательствѣ и образѣ управленія. «Чтеніе сего сочиненія—оканчиваетъ онъ—по-

дало Комитету поводъ къ предварительному обозрѣнію разныхъ частей губернскаго устройства и къ постановленію нѣкоторыхъ главныхъ правилъ для будущаго подробнаго образованія».

б) *Докладная записка Кіевскаго Военнаго Губернатора Генералъ-Лейтенанта Желтухина*, содержащая въ себѣ «нѣкоторыя соображенія о нынѣшнемъ медленномъ производствѣ дѣлъ въ Губернскихъ Правленіяхъ и о способахъ къ исправленію», съ приложеніемъ проекта «Положенія о производствѣ дѣлъ въ Губернскихъ Правленіяхъ».

Авторъ указываетъ на причины медленнаго производства дѣлъ въ Губернскихъ Правленіяхъ, состоящія, по мнѣнію его, главнымъ образомъ въ томъ, что бумаги, исходящія изъ этихъ мѣстъ, требуютъ разсмотрѣнія и подписанія самого Губернатора, чрезъ что онѣ должны проходить чрезъ много рукъ, и движеніе ихъ, а также переписка занимаютъ много времени; почему онъ предлагаетъ примѣнить къ дѣлопроизводству въ Губернскихъ Правленіяхъ порядокъ, уже введенный въ Казенныхъ Палатахъ.

Записка Желтухина была передана Государемъ 27-го февраля 1828 г. графу Дибичу, для сообщенія ея Предсѣдателю Государственнаго Совѣта, который съ своей стороны внесъ ее въ Комитетъ 6-го декабря, а Комитетъ уже въ засѣданіе 4-го марта того же года имѣлъ о ней сужденіе. Въ журналѣ этого засѣданія помѣщенъ слѣдующій отзывъ о предположеніяхъ Желтухина.

«Исчисливъ неудобства, происходящія отъ многосложности нынѣшняго канцелярскаго порядка въ Губернскихъ Правленіяхъ, г. Желтухинъ предлагаетъ введеніе въ оныя обрядовъ, кои наблюдаются нынѣ въ Казенныхъ Палатахъ, и сообразное съ тѣмъ раздѣленіе дѣлъ на три разряда. На семъ основаніи бумаги текущія должны быть разрѣшаемы по журналамъ экспедиціоннымъ, за подписаніемъ Губернатора и одного Совѣтника, а исполненіе дѣлаемо *тотчасъ*, слѣдовательно безъ просмотра прокурорскаго; справки же и свѣдѣнія будутъ собираемы мимо Присутствія чрезъ Совѣтниковъ. Комитетъ признавалъ основательность сихъ замѣчаній и пользу, коей отъ таковыхъ перемѣнъ ожидать можно, тѣмъ болѣе, что онъ и самъ полагалъ уже поручить Совѣтникамъ, каждому по своей части, собраніе нужныхъ справокъ и свѣдѣній безъ доклада Присутствію. Но введеніе сего новаго порядка требуетъ необходимо предварительнаго соображенія съ общимъ теченіемъ дѣлъ въ губерніяхъ по части правительственной, и примѣненіе къ настоящему устройству одного, такъ сказать, *отрывка* изъ будуща-

го полнаго образованія имѣло бы свои важныя невыгоды. Въ журналѣ 19-го февраля было изъяснено, что вліяніе Прокурора на дѣйствія Губернскаго Правленія и Казенной Палаты можетъ нынѣ препятствовать скорому и успѣшному теченію дѣлъ. Но еслибы вдругъ отмѣнить оный, даже по однимъ дѣламъ текущимъ, не замѣнивъ его никакими иными мѣрами осторожности, то вмѣсто ожидаемой скорости въ производствѣ могли бы по нѣкоторымъ губерніямъ послѣдовать еще бо̀льшая медленность и безпорядки отъ слабости и недѣятельности Губернаторовъ». Къ этимъ разсужденіямъ Комитетъ присовокупилъ, что въ Кіевѣ успѣхъ предлагаемой перемѣны болѣе надеженъ по извѣстному усердію Военнаго Губернатора, и что строгій надзоръ его за теченіемъ дѣлъ замѣнитъ съ избыткомъ обыкновенный надзоръ прокурорскій; при всемъ томъ неудобно ввести новый порядокъ въ одну губернію, когда имѣется въ виду общее преобразованіе и когда сей самый порядокъ можетъ еще впослѣдствіи потребовать какого либо измѣненія. А потому Комитетъ, отдавая всю должную справедливость благонамѣренному труду Генералъ-Лейтенанта Желтухина, полагалъ объявить ему, что Его Императорское Величество признать изволилъ представленные имъ виды весьма полезными, и что оные по надлежащемъ соображеніи съ прочими предположеніями по губернскому управленію будутъ приведены въ полное дѣйствіе по всѣмъ губерніямъ въ свое время.

в) *Инструкція, данная пятисотскимъ, сотскимъ и десятскимъ Калужской губерніи Генералъ-Губернаторомъ княземъ Хованскимъ.*

На основаніи дѣйствующихъ законовъ, кн. Хованскій предписываетъ означеннымъ лицамъ Земской Полиціи разныя правила, касательно доброй нравственности, предосторожностей отъ болѣзней и пожаровъ, о бѣглыхъ, безпаспортныхъ, нищихъ, разбойникахъ, шарлатанахъ; о переселеніяхъ крестьянъ; относительно исправленія путей сообщенія, наблюденія, чтобы не было обмана въ торговлѣ, и проч.

Изъ объяснительной записки, приложенной къ этой инструкціи, видно, что кн. Хованскій былъ Генералъ-Губернаторомъ въ губерніяхъ Витебской, Могилевской, Калужской и Смоленской, и что Генералъ-Адъютантъ Бенкендорфъ, сообщивъ ему выписку свѣдѣній, относящихся до разныхъ отраслей управленія Калужской губерніи и въ томъ числѣ объ инструкціи пятисотскимъ, объявилъ Высочайшую волю, что если показанныя въ сихъ свѣдѣніяхъ неудобства окажутся дѣйствительными, то чтобы онъ (Хованскій)

къ отвращенію ихъ принялъ зависящія мѣры. Вслѣдствіе этого и была составлена настоящая инструкція, которую Хованскій, введя въ дѣйствіе, представилъ Государю въ 1827 г., а Государь передалъ въ Комитетъ 6-го декабря 1826 г., чрезъ графа Кочубея, съ замѣчаніемъ, что «читая эту бумагу, онъ удостовѣрился еще болѣе, какъ о томъ уже неоднократно говорилъ, что всего нужнѣе Комитету заняться скорѣе образованіемъ губерній и что въ настоятельности сего множество обстоятельствъ Его Величество утверждаютъ».

г) *Письмо*, на Высочайшее имя, *гвардіи Штабсъ-Капитана Еврегинова* съ изложеніемъ его мыслей насчетъ улучшенія дѣйствій Земской Полиціи и Уѣздныхъ Судовъ, препровожденное къ графу Кочубею, чрезъ графа Дибича, 15-го августа 1827 г.

Въ этомъ письмѣ указывается на необходимость увеличить жалованье членамъ Земскихъ и Уѣздныхъ Судовъ; при семъ авторъ предлагаетъ взимать пошлины съ каждаго тяжебнаго дѣла, въ размѣрѣ 10 процентовъ съ рубля, съ виновнаго.

д) *Собственноручная черновая записка* Предсѣдателя Государственнаго Совѣта *графа Кочубея*, подъ заглавіемъ: «Не можно ли учредить въ уѣздахъ мирныхъ судовъ (Juge de paix)?» Вотъ эта записка вполнѣ:

«Они (мирные судьи) могутъ разбирать всѣ споры и тяжбы, руководствуясь болѣе совѣстью и здравымъ разсудкомъ, нежели формами; но рѣшенія ихъ не должны быть обязательны, развѣ только до нѣкоторой суммы (незначительной), напримѣръ когда искъ не превышаетъ 100 рублей.

«Всякое дѣло можетъ перейти въ Уѣздный Судъ, но надобно, чтобъ было въ виду, что оно разсматривалось въ Мирскомъ Судѣ; надобно въ прошеніи всегда упоминать, что дѣло было разбираемо въ Мирскомъ Судѣ.

«При учрежденіи мирскихъ судовъ уменьшить въ губерніяхъ число Уѣздныхъ Судовъ, и именно учредить оныхъ въ губерніи три или четыре.

«Выгоды таковаго предположенія:

а) Дѣла малозначущія скорѣе окончатся; б) Уѣздные Суды лучше могутъ быть составлены (менѣе нужно будетъ людей — судьи лучше будутъ заплачены).

«Можно мирные суды составить такъ:

Для каждаго сословія собственные судьи: дворяне будутъ избраны изъ дворянъ; купцы назначатъ судей изъ своего сословія;

когда встрѣтятся дѣла смѣшанныя между дворяниномъ и купцомъ, тогда судьи отъ дворянства и отъ купечества соединяются и составляютъ общее присутствіе;

для крестьянъ мирные судьи могутъ учреждены быть при волостяхъ».

е) *Записка, составленная,* въ 1823 г., *Павломъ Сумароковымъ* *), подъ заглавіемъ: «О новомъ устройствѣ всѣхъ частей въ губерніяхъ», въ двухъ частяхъ.

Въ этой любопытной запискѣ сообщается много свѣдѣній, съ предложеніемъ мѣръ улучшенія, о сельскомъ управленіи, о крестьянахъ, ихъ хозяйствѣ; о повинностяхъ; о дворянствѣ; устройствѣ судебныхъ мѣстъ; о городахъ и проч. Въ отношеніи же губернскаго управленія въ особенности авторъ старается доказать необходимость усиленія власти Губернаторовъ, которая съ учрежденіемъ Министерствъ не только, по словамъ его, умалилась, но и совершенно потрясена, такъ что «нынѣ Губернаторъ есть нечто иное, какъ безмолвный экзекуторъ Министровъ». Дабы ему дать настоящее значеніе, Сумароковъ предлагаетъ соединить въ немъ три званія: а) Генералъ-Прокурора, б) Генералъ-Полиціймейстера и в) хозяина губерніи. Въ первомъ званіи ему, хотя и поверхностно, должны быть подчинены всѣ судебныя мѣста: онъ получаетъ отъ нихъ вѣдомости, даетъ имъ понудительныя предложенія, ревизуетъ порядокъ. Министерства относятся къ нему одному, но одинъ Министръ Юстиціи есть ему начальникъ. Не мѣшаясь въ порученія, даваемыя Министерствами своимъ чиновникамъ въ губерніи, онъ можетъ однако по встрѣтившимся, неожиданнымъ и ему только извѣстнымъ случаямъ, останавливать ихъ дѣйствія, или давать имъ иное направленіе. Какъ генералъ-полиціймейстеръ губернаторъ «охраняетъ благочиніе, тишину, взаимное частей согласіе», печется о продовольствіи, о путяхъ сообщенія; наблюдаетъ за строеніями, чистотою, вѣсами и мѣрами и проч. Какъ хозяинъ, Губернаторъ «покровительствуетъ училища, торговлю, промыслы, сельское хозяйство; защищаетъ сиротъ, вдовъ, беззащитныхъ, предстательствуетъ за нихъ въ судилищахъ, въ Сенатѣ». Губернское Правленіе авторъ полагаетъ оставить на прежнихъ основаніяхъ, съ тою разницею, что члены его обязаны безмолвно исполнять волю Губернатора. Но для

*) Тайный Совѣтникъ Сумароковъ былъ передъ тѣмъ Губернаторомъ въ Новгородской губерніи.

соединенія всѣхъ вѣдомствъ надлежитъ въ каждой губерніи учредить Губернскую Палату, а въ каждомъ уѣздѣ Градскую Палату. Впрочемъ, обязанности той и другой опредѣляются въ слишкомъ общихъ, неясныхъ чертахъ.

Отсюда видно, что записка Сумарокова составлена подъ вліяніемъ проекта о намѣстничествахъ и даже переноситъ нѣкоторыя права, которыя предполагалось дать Намѣстникамъ или Генералъ-Губернаторамъ, на Начальника губерніи.

ж) *Мнѣніе адмирала Мордвинова*, представленное имъ Предсѣдателю Государственнаго Совѣта графу Кочубею 2 іюня 1827 г. по случаю предполагавшагося въ Государственномъ Совѣтѣ обсужденія вопроса: «какое полезнѣе въ Россіи правленіе: коллегіальное или министерское», возбужденное проектомъ, поданнымъ о семъ предметѣ Государю чиновникомъ Берхомъ.

Не касаясь любопытныхъ мыслей, выраженныхъ въ этой запискѣ по возбудившему ее вопросу, здѣсь слѣдуетъ указать на отчетливо сознаваемую авторомъ необходимость раздѣленія властей законодательной, судебной и исполнительной. Вотъ что говоритъ по этому поводу Мордвиновъ, выражаясь со свойственнымъ ему краснорѣчіемъ:

«Всегда и вездѣ признаваемо было за непреложную истину, что раздѣленіе властей составляетъ совершенство правительствъ: законодательная, судебная и исполнительная власти должны въ упражненіяхъ и дѣяніяхъ своихъ быть раздѣлены. Одна не должна входить въ предѣлы обязанностей другой. Степень и точность раздѣленія сихъ трехъ главныхъ государственныхъ властей опредѣляютъ достоинство правительствъ. Изъ нихъ благоустроеннѣйшимъ можетъ почесться то, гдѣ лица и мѣста въ предметахъ ихъ должностей и занятій не имѣютъ никакого между собою смѣшенія.

«Между европейскими державами почитается самымъ худшимъ правленіе турецкое, потому что тамъ не судья судитъ, но паша. Онъ рѣшаетъ дѣла тяжебныя о собственности и казнитъ виновныхъ не по приговору судебному, коего основаніемъ суть законы, но по собственному своему произволу.

«Таковое нераздѣленіе властей въ турецкомъ правительствѣ содѣлало то, что на поляхъ древней Греціи исчезло изобиліе урожаевъ и померкла красота земли. Въ великолѣпныхъ ея городахъ не осталось и слѣдовъ прежнихъ художествъ и наукъ, повсемѣстно же водворились дикость, уныніе и нищета. Нынѣ въ Аѳинахъ живутъ пастухи, и гдѣ поучали Платоны и Сократы — тамъ кружатся съ

крикомъ дервиши и бѣснуются юродивые умомъ, коихъ почитаютъ святыми. Столь пагубно есть смѣшеніе властей, предпоставленныхъ для созиданія общественнаго и частнаго благоденствія и для удержанія въ здравіи и силѣ царствъ земныхъ».

з) *Записка неизвѣстнаго* подъ заглавіемъ: «Предположенія о преобразованіи уѣздныхъ присутственныхъ мѣстъ».

Авторъ этой записки — вѣроятно малороссіянинъ, судя по приложенной къ ней таблицѣ должностныхъ лицъ, въ числѣ коихъ встрѣчаются названія: хорунжій, подкоморій, коморникъ, возный, подсудки — признаетъ необходимымъ для улучшенія присутственныхъ мѣстъ сдѣлать въ нихъ слѣдующія преобразованія: 1) раздѣлить совершенно разныя вѣтви управленія; 2) возвысить уваженіе къ должностнымъ лицамъ; 3) уменьшить число чиновниковъ. Послѣдняго онъ предполагаетъ достигнуть соединеніемъ трехъ уѣздовъ въ одинъ округъ, который заключалъ бы въ себѣ отъ 120 до 160 тыс. ревизскихъ душъ. Въ немъ должны быть различены управленія: 1) исполнительное, 2) казенное, 3) судебное и 4) хозяйственное. Въ отношеніи къ первому авторъ предлагаетъ, вмѣсто Городническихъ Правленій и Нижнихъ Земскихъ Судовъ, учредить, подъ предсѣдательствомъ Окружнаго Начальника, Окружное Правленіе, которое было бы отдѣленіемъ Губернскаго Правленія. По части казеннаго управленія, соединивъ Казначейства трехъ уѣздовъ въ одно окружное — предоставить жителямъ избрать изъ среды себя сборщика, который, принимая подати, представлялъ бы еженедѣльно собранную сумму въ Окружное Казначейство. По части судебной, Окружный Судъ долженъ быть раздѣленъ на два отдѣленія: одно для дѣлъ уголовныхъ и слѣдственныхъ, другое для дѣлъ спорныхъ; но для прекращенія тяжебъ соглашеніями спорящихъ и для разрѣшенія малозначущихъ дѣлъ авторъ предлагаетъ учредить мировыхъ судей. Наконецъ, хозяйственное управленіе слѣдуетъ поручить, подъ предсѣдательствомъ Предводителя Дворянства, Депутатскому Собранію, подчинивъ его вѣдомству: а) всѣ дѣла по опекамъ; б) раскладку земскихъ повинностей; в) представленіе начальству объ общественныхъ издержкахъ, и г) опредѣленіе справочныхъ цѣнъ совокупно съ Окружнымъ Правленіемъ. Но, разграничивъ такимъ образомъ уѣздныя власти, авторъ опять смѣшиваетъ ихъ тѣмъ, что предлагаетъ, въ случаѣ отсутствія Окружнаго Начальника, замѣщать его судьею перваго отдѣленія Окружнаго Суда.

5. Проектъ Учрежденія для управленія губерній, составленный Сперанскимъ и относящіяся къ нему замѣчанія.

20-го марта 1829 г. Сперанскій внесъ въ Комитетъ 6-го декабря 1826 г. составленную имъ 1-ю часть проекта о губернскихъ учрежденіяхъ, съ введеніемъ къ этому труду. Комитетъ посвятилъ подробному разсмотрѣнію внесенной части проекта засѣданія 20 и 24 марта, 16, 20 и 23 октября, 3, 6, 13, 20 и 27 ноября, 4, 8, 11 и 18 декабря 1829 г., а въ засѣданіи 8 января 1830 г. имѣлъ окончательное сужденіе по поводу полученныхъ отъ Государя замѣчаній на проектъ Сперанскаго и на бывшія въ отношеніи къ нему разсужденія въ Комитетѣ.

Такъ какъ разсмотрѣніе Комитетомъ означеннаго проекта и сдѣланныя въ немъ исправленія касаются большею частію отдѣльныхъ его статей, то необходимо изложить предварительно въ общемъ обозрѣніи какъ основныя положенія, принятыя Сперанскимъ при начертаніи имъ учрежденія для управленія губерній, такъ и содержаніе отдѣловъ, на которыя оно подраздѣляется. Это обозрѣніе сдѣлано самимъ авторомъ во введеніи или объяснительной запискѣ къ его проекту, напечатанной уже въ четвертой и пятой книгахъ «Архива историко-юридическихъ свѣдѣній, относящихся до Россіи», за 1859 г., подъ заглавіемъ: «Замѣчанія о губернскихъ учрежденіяхъ»; почему здѣсь достаточно представить извлеченіе изъ его записки.

Введеніе свое Сперанскій начинаетъ съ указанія на три степени управленія въ губерніяхъ: управленія губернское, уѣздное и волостное. Главныя составныя части каждаго изъ сихъ управленій суть: полиція, хозяйство и судъ. «Положить предѣлы между хозяйствомъ и судомъ—говоритъ Сперанскій—не трудно; но не легко разграничить отъ нихъ полицію».

Различая полицію общую отъ полицій отдѣльныхъ управленій, авторъ подраздѣляетъ первую на полицію общую предохранительную и полицію исполнительную, а ко вторымъ относитъ полиціи судебную и хозяйственную. Но, признавая неудобнымъ по нашимъ средствамъ осуществленіе на дѣлѣ такого подраздѣленія, онъ признаетъ за лучшее всѣ части полиціи вмѣстить въ Губернскомъ Правленіи и затѣмъ часть хозяйственную ввѣрить въ губерніи Казенной Палатѣ, а часть судебную предоставить Палатамъ Гражданской и Уголовной.

Переходя къ каждому изъ этихъ установленій въ отдѣльности,

Сперанскій замѣчаетъ, что въ рукахъ Губернаторовъ и въ Губернскомъ Правленіи, при непомѣрномъ множествѣ стекающихся къ нимъ дѣлъ, съ одной стороны преобладаетъ личное самовластіе, а съ другой недостаетъ законной власти. «Отъ сего недостатка законной власти—говоритъ онъ—отъ сего стѣсненія въ самыхъ мелочахъ рождаются непрестанные вопросы, тысячи сомнѣній, огромная переписка съ высшимъ начальствомъ, медленность въ рѣшеніяхъ, упущеніе времени, предлогъ къ новымъ жалобамъ или злоупотребленіямъ». Противъ сего надзоръ Прокурора безсиленъ; а жалобы Сенату или Министерству безъ повѣрки документовъ на мѣстѣ, безъ сообщенія ихъ просителю, лишь случайно могутъ достигать своей цѣли. Тѣ же недостатки представляются и въ составѣ Казенной Палаты, за исключеніемъ мѣньшаго произвола. Что касается Губернскихъ Судовъ, то здѣсь недостатокъ уставовъ и недостатокъ мѣстной власти съ одной стороны въ дѣлахъ гражданскихъ стѣсняетъ дѣйствіе сихъ установленій, съ другой въ дѣлахъ уголовныхъ расширяетъ его безмѣрно.

Отсюда — заключаетъ авторъ — сами собою открываются слѣдующія начала къ исправленію губернскихъ мѣстъ:

1) настоящее распредѣленіе дѣлъ губернскаго управленія между тремя установленіями оставить въ своей силѣ;

2) но безотчетное и личное дѣйствіе Губернскаго Правленія подчинить надзору мѣстному, не личному и самовластному, каковъ есть надзоръ Генералъ-Губернатора, и не слабому и ничтожному, каковъ есть надзоръ Прокурора, но надзору коллегіальному, постоянному, на твердыхъ правилахъ установленному, имѣющему власть не только заявлять за тысячу верстъ безпорядки и злоупотребленія, но прекращать ихъ, остановляя зло не спустя мѣсяцы и годы, но въ самомъ его началѣ; держать чиновниковъ въ строгой дисциплинѣ; преслѣдовать виновныхъ судомъ;

3) тому же самому надзору и по тѣмъ же причинамъ подчинить и Казенную Палату;

4) другой надзоръ, сему подобный, но независимый, установить для дѣлъ судебныхъ, давъ ему надлежащій степень власти, не вмѣшиваясь въ судебныя рѣшенія по существу дѣлъ, разрѣшать частныя жалобы на безпорядки и нарушенія формъ въ производствѣ. Личное, разсѣянное по всѣмъ мѣстамъ дѣйствіе Прокурора и Казенныхъ Стряпчихъ соединивъ въ одно постоянное и правильное установленіе, поставить его въ помощь и содѣйствіе сему главному судебному надзору;

5) для установленія сего двоякаго надзора, не учреждая новыхъ мѣстъ, составить ихъ въ видѣ Общихъ Присутствій изъ тѣхъ же мѣстъ, но дать имъ особыхъ предсѣдателей, особенный образъ производства дѣлъ и особую канцелярію;

6) оставляя какъ Губернское Правленіе, такъ и Казенную Палату въ настоящемъ ихъ кругѣ дѣлъ и въ тѣхъ же отношеніяхъ къ Сенату и Министерству, поручить Общему ихъ присутствію тѣ токмо дѣла, кои или по связи ихъ не могутъ быть поручены ни тому, ни другому мѣсту отдѣльно, или по важности ихъ требуютъ высшей степени власти, нежели какую можно симъ мѣстамъ присвоить;

7) дать болѣе силы и пространства Суду Совѣстному;

8) учредить для каждой губерніи одинъ Судъ Коммерческій;

9) Общее Присутствіе четырехъ губернскихъ судебныхъ мѣстъ поставить подъ предсѣдательствомъ чиновника высшаго разряда, равнаго по степени Гражданскому Губернатору. Онъ будетъ по дѣламъ судебнаго управленія относиться къ Судебному Сенату такъ же, какъ Прокуроръ къ Министру Юстиціи;

10) сіе Присутствіе не вводить ни въ какія дѣла тяжебныя, оставивъ движеніе ихъ обыкновенной апелляціи въ Сенатъ; но предоставить оному, вмѣстѣ съ надзоромъ въ успѣшномъ теченіи дѣлъ, содержать въ дисциплинѣ всѣхъ какъ уѣздныхъ, такъ и губернскихъ чиновниковъ судебнаго вѣдомства, предавать виновныхъ суду, разрѣшать частныя просьбы въ нарушеніи судебныхъ обрядовъ;

11) по важнымъ дѣламъ уголовнымъ окончательные приговоры о торговой казни и каторжной работѣ не вершить безъ пересмотра и утвержденія Общаго Присутствія въ полномъ его собраніи. Не вершить также безъ утвержденія его и тѣ приговоры, гдѣ болѣе 10 человѣкъ въ одномъ дѣлѣ подвергаются тѣлесному наказанію со ссылкою на поселеніе.

Съ утвержденіемъ сихъ началъ установится, по мнѣнію Сперанскаго, власть правильная, съ достаточными силами и средствами; пресѣчется вмѣстѣ съ тѣмъ непомѣрный приливъ дѣлъ и мелочныхъ подробностей къ Сенату и Министерству, и сіи высшія мѣста, не бывъ болѣе подавляемы бременемъ дѣлъ текущихъ, будутъ имѣть время и возможность заниматься дѣлами важными.

Въ уѣздномъ управленіи, относительно составляющихъ его мѣстъ и лицъ, авторъ видитъ тѣ же недостатки, какъ и въ губернскомъ, и останавливаясь въ особенности на Земскомъ Судѣ, удивляется,

что при множествѣ лежащихъ на немъ дѣлъ, порученныхъ Земскому Исправнику или Засѣдателю, — большею частію отставному офицеру весьма малограмотному — есть еще въ уѣздахъ какая нибудь тѣнь управленія. Для исправленія этихъ недостатковъ онъ полагаетъ и здѣсь основаніемъ къ исправленію:

1) Полицію, хозяйство и судъ въ уѣздѣ сохранить въ настоящемъ дѣлъ ихъ раздѣленіи; но

2) дабы удалить смѣшеніе понятій и утвердить еще болѣе различіе между судомъ и полиціею, Земскій Судъ переименовать Уѣздною Управою;

3) въ Управу, сверхъ нынѣшнихъ выборныхъ засѣдателей, опредѣлить еще двухъ: одного по избранію и утвержденію Общаго Судебнаго Присутствія, а другаго по избранію и утвержденію Общаго Присутствія Губернскаго Правленія и Казенной Палаты; на перваго изъ нихъ возложить въ особенности полицію судебную, на втораго хозяйственную, не занимая ихъ никакими другими дѣлами; прочіе засѣдатели должны имъ содѣйствовать, завѣдывая разныя части полиціи общей;

4) изъ разсѣянныхъ должностей Казначея и двухъ Приставовъ, также имѣющихъ на рукахъ казну, т. е. соль и вино, составить одно мѣсто подъ именемъ Казенной Управы;

5) надъ сими двумя Управами установить постоянный мѣстный надзоръ, подобно надзору губернскому, соединивъ начальниковъ сихъ мѣстъ въ видѣ общаго присутствія, подъ предсѣдательствомъ чиновника, представляющаго въ уѣздѣ лицо Гражданскаго Губернатора, и сіе присутствіе именовать Уѣзднымъ Правленіемъ;

6) Уѣздному Правленію дать степень власти въ уѣздѣ подобную той, какую имѣетъ общее правительственное присутствіе въ губерніи; всѣ предписанія губернскаго начальства должны проходить чрезъ Уѣздное Правленіе, такъ чтобъ обѣ Управы были какъ бы его отдѣленіями;

7) предоставить усмотрѣнію Общаго Губернскаго Присутствія соединять въ одномъ лицѣ званіе Предсѣдателя Уѣзднаго Правленія со званіемъ Уѣзднаго Предводителя, но не ставить сіе соединеніе въ правило, лишь бы чиновникъ сей былъ помѣщикъ той-же губерніи;

8) уѣздные города подчинить Общему Присутствію Уѣзднаго Управленія, дабы тѣмъ привесть ихъ къ нѣкоторому единству, а городамъ столичнымъ дать губернское образованіе, подчинивъ ихъ для сохраненія единства одному общему присутствію.

Волостное управленіе Сперанскій признаетъ слабымъ и ничтожнымъ по несамостоятельности мірскихъ обществъ; исправленіе ихъ должно быть, по мнѣнію его, сдѣлано на слѣдующихъ основаніяхъ:

1) уѣздъ оставить раздѣленнымъ на волости, волости на селенія;

2) двѣ степени управленія полагаются въ волости: волостное и сельское; первое называется Волостнымъ Правленіемъ, второе Сельскою Управою;

3) въ вѣдомствѣ Сельской Управы состоитъ отъ 50 до 100 дворовъ, болѣе или менѣе, не раздробляя селеній; малолюдныя селенія приписываются по Сельской ихъ Управѣ къ многолюднымъ;

4) Сельская Управа состоитъ: 1) изъ сельскаго старшины, избираемаго хозяевами домовъ одного сельскаго вѣдомства на одинъ годъ; 2) изъ сельскаго міра, который составляютъ всѣ хозяева домовъ одного сельскаго вѣдомства; 3) изъ десятниковъ, по каждому селенію избираемыхъ, отъ каждыхъ 10—25 дворовъ, болѣе или менѣе, не раздробляя селеній;

5) Сельская Управа, т. е. старшина съ десятниками вѣдаетъ сельскую полицію; съ міромъ она вѣдаетъ сельскій судъ и какъ казенное, такъ и сельское хозяйство; дѣла въ ней всѣ производятся словесно;

6) Волостное Правленіе состоитъ: 1) изъ волостнаго головы; 2) изъ двухъ старостъ, избираемыхъ волостнымъ міромъ изъ сельскихъ старшинъ; 3) изъ волостнаго міра, который составляютъ сельскіе старшины;

7) при Волостномъ Правленіи состоятъ: волостной писарь и, по очереди, опредѣленное число десятниковъ для полицейскихъ исправленій;

8) Волостное Правленіе, т. е. волостной голова съ старостами управляетъ волостною полиціею; вмѣстѣ съ міромъ онъ вѣдаетъ волостной судъ и волостное хозяйство какъ внутреннее, такъ и казенное;

9) Волостное Правленіе даетъ, по опредѣленной формѣ, во всемъ его управленіи ежегодный отчетъ волостнымъ выборнымъ, кои ежегодно для сего избираются отъ каждой Сельской Управы по одному изъ хозяевъ домовъ; отчеты сіи послѣ ревизуются въ Уѣздномъ Правленіи и восходятъ на окончательное утвержденіе въ Губернское Присутствіе.

Введеніе это вполнѣ одобрено Комитетомъ 6-го декабря, а впослѣдствіи и Государемъ.

Къ изложенной части проекта, которая, какъ видно изъ ея содержанія, заключаетъ въ себѣ правила о составѣ, предметахъ вѣ-

домства и дѣлопроизводствѣ мѣстъ губернскихъ, уѣздныхъ, городскихъ и волостныхъ, должна была, по предположенію Сперанскаго, присоединиться вторая часть, въ которой онъ имѣлъ намѣреніе изложить правила объ опредѣленіи чиновниковъ отъ короны и вообще о порядкѣ гражданской службы въ губерніяхъ, положенія о выборахъ и собраніяхъ дворянства и положеніе о городахъ. Но объ этой части Комитетъ 6-го декабря въ засѣданіи 11-го декабря 1829 г. выразился такъ (п. IV): «Проекты правилъ о порядкѣ гражданской службы въ губерніяхъ, а равно и положенія о выборахъ и собраніяхъ дворянства уже предначертаны Комитетомъ и удостоены предварительнаго Высочайшаго одобренія; для составленія же Положенія о городахъ Комитетъ приметъ основаніемъ изданное въ 1785 г. и сличая сіе Положеніе съ предшествовавшими и послѣдовавшими оному узаконеніями по сей части будетъ исправлять сіи постановленія». Слѣдовательно, на первый разъ самъ Комитетъ предполагалъ ограничиться подробнымъ разсмотрѣніемъ только части проекта, внесенной Сперанскимъ 20-го марта. Впослѣдствіи же, когда введеніе въ дѣйствіе и этой части не состоялось, само собою упало предположеніе объ изданіи совмѣстно съ нею правилъ о службѣ въ губерніяхъ и городоваго положенія въ видѣ одного учрежденія. Посему и въ настоящемъ отчетѣ о занятіяхъ Комитета по разсмотрѣнію проекта Губернскихъ учрежденій мы ограничимся указаніемъ на тѣ измѣненія, которыя были имъ сдѣланы въ статьяхъ, начертанныхъ Сперанскимъ для первой части этого проекта. Онѣ состоятъ въ слѣдующемъ:

1) Гражданскій Губернаторъ долженъ предсѣдательствовать только въ Общемъ Присутствіи Губернскаго Правленія и Казенной Палаты; въ отношеніи же рѣшенія дѣлъ, если при изъявленіи разныхъ мнѣній большинства голосовъ не состоится, то въ дѣлахъ вѣдомства Губернскаго Правленія рѣшительнымъ почитается то мнѣніе, съ коимъ согласился Губернаторъ; въ дѣлахъ же, принадлежащихъ вѣдѣнію Казенной Палаты — мнѣніе, съ коимъ, сверхъ Губернатора, согласился и Предсѣдатель сей Палаты; въ противномъ случаѣ исполненіе останавливается и дѣло представляется на разсмотрѣніе того Министерства, до коего оно по существу своему принадлежитъ. Впрочемъ когда, по мнѣнію Губернатора, необходимы рѣшительныя мѣры, то онъ имѣетъ право и обязанъ принять ихъ, отвѣтствуя какъ за мѣру, такъ и за поспѣшное исполненіе.

2) Общее Присутствіе судебныхъ мѣстъ должно состоять изъ Палатъ Уголовной и Гражданской и Судовъ Совѣстнаго и Торго-

ваго; для предсѣдательствованія же въ оном назначается особый чиновникъ — Главный Губернскій Судья;

3) какъ въ Губернскомъ Правленіи, такъ и въ Казенной Палатѣ прибавить еще по одному сверхштатному Ассессору изъ получившихъ въ которомъ либо русскомъ университетѣ ученую степень доктора правъ и по одному сверхштатному же Ассессорскому помощнику изъ имѣющихъ ученую степень магистра или кандидата университета также по юридическому факультету;

4) Приказъ Общественнаго Призрѣнія Комитетъ положилъ причислить къ Общему Присутствію Губернскаго Правленія и Казенной Палаты, а не къ Губернскому Правленію; равнымъ образомъ къ вѣдомству сего общаго присутствія отнести богоугодныя заведенія, рабочіе и смирительные дома;

5) цѣну частныхъ имуществъ, которыхъ опись и продажа по казеннымъ и частнымъ взысканіямъ предоставляется Губернскому Правленію, возвысить отъ 5 до 10 тысячъ;

6) Опеки и попечительства, изъявъ изъ вѣдомства Гражданской Палаты, поручить завѣдыванію Общаго Присутствія Губернскаго Правленія и Казенной Палаты. Измѣненіе это предположено Комитетомъ на основаніи слѣдующихъ соображеній: «По существующимъ нынѣ узаконеніямъ они ввѣрены судебнымъ мѣстамъ единственно чтобы установленными для дѣйствія сихъ мѣстъ строгими коллегіальными формами сохранить по возможности управленіе имѣніями малолѣтныхъ отъ злоупотребленій, коимъ дѣла сего рода наиболѣе подвержены и которыя удобнѣе нежели въ иныхъ случаяхъ укрываются отъ преслѣдованія правосудія; но отъ сего происходитъ другое важное неудобство, ибо какъ большое число, такъ и особенное свойство дѣлъ, составляющихъ главное истинное занятіе Гражданскихъ Палатъ, часто замедляютъ или даже совершенно останавливаютъ принятіе чрезвычайныхъ мѣръ, иногда необходимыхъ для спасенія малолѣтныхъ отъ совершеннаго раззоренія. Устройство общаго губернскихъ мѣстъ присутствія ручается за осторожность дѣйствій онаго, потому что и въ немъ дѣла также будутъ рѣшимы по большинству голосовъ: между тѣмъ однакожъ ихъ должно быть гораздо менѣе, нежели въ Гражданскихъ Палатахъ, и члены сего присутствія, участвуя каждый по своей части управленія губерніи, лучше могутъ знать о состояніи имѣній малолѣтныхъ, а равно и о свойствѣ и характерѣ ихъ опекуновъ, слѣдственно и о степени довѣренности, коей они достойны». Вслѣдствіе сего и право разрѣшать продажу и залогъ имѣній малолѣтныхъ Комитетъ предоста-

вилъ Общему же Присутствію Губернскаго Правленія и Казенной Палаты;

7) сему же Общему Присутствію предоставить утвержденіе чиновниковъ, служащихъ по выборамъ, только на мѣста, которыя зависятъ отъ правительственной части; а утвержденіе ихъ на мѣста по части судебной поручить Общему Присутствію Судебныхъ Палатъ;

8) изложенное въ проектѣ правило (п. 7 § 38) о порученіи Общему Присутствію Губернскаго Правленія и Казенной Палаты разсмотрѣнія жалобъ, приносимыхъ на Казенную Палату въ спорныхъ дѣлахъ по обязательствамъ между казною и частными людьми, Комитетъ находилъ согласнымъ съ правилами, принятыми при образованіи Судебнаго Сената и удостоенными Высочайшаго одобренія, а также согласнымъ съ пользою казны и выгодами частныхъ людей, кои предпочли бы для отысканія правъ своихъ порядокъ правительственный судебному и могли бы получать должное удовлетвореніе не выходя изъ своей губерніи; но въ такомъ случаѣ — разсуждалъ Комитетъ — надлежитъ дополнить сіе постановленіе изъясненіемъ, что каждой сторонѣ, недовольной рѣшеніемъ Общаго Присутствія, позволяется приносить жалобу Правительствующему Сенату, минуя уже Министровъ, дабы не умножать напрасно числа инстанцій и дать дѣламъ сего рода теченіе, соотвѣтствующее учреждаемому порядку по части судебной;

9) въ губернскихъ вѣдомостяхъ помѣщать судебныя опредѣленія и приговоры только по дѣламъ окончательно рѣшеннымъ, разумѣя подъ симъ и опредѣленія по жалобамъ на неправильное или медленное производство въ судахъ подчиненныхъ, когда подавшіе жалобу находятся въ отсутствіи;

10) къ статьямъ, по распоряженію общаго губернскихъ правительственныхъ мѣстъ присутствія помѣщаемымъ въ офиціальныхъ вѣдомостяхъ губернскихъ, присовокупить слѣдующія: a) объявленія о назначеніи времени для дворянскихъ и городскихъ выборовъ, а равно и о чрезвычайныхъ собраніяхъ дворянства; b) объявленія объ утвержденныхъ особенными постановленіями Правительства таксахъ за переправы черезъ рѣки и за проѣздъ черезъ мосты; c) вызовы тяжущихся къ рукоприкладству и слушанію дѣлъ или же для объявленія судебныхъ рѣшеній; d) вызовы о добровольной явкѣ людей, коихъ мѣсто жительства неизвѣстно, по дѣламъ казеннымъ или частнымъ; e) вызовы наслѣдниковъ по закону или завѣщанію на имѣнія въ той губерніи находящіяся; f) объявленія о бѣглыхъ

съ описаніемъ примѣтъ ихъ; g) объявленія о пойманныхъ бродягахъ и о найденныхъ мертвыхъ тѣлахъ, тоже съ описаніемъ примѣтъ; h) объявленія отъ полиціи о найденныхъ ею или представленныхъ въ оную вещахъ и т. п.; i) вызовы и увѣдомленія и объявленія отъ Почтовыхъ Конторъ или Экспедицій, а равно и другихъ неподвѣдомственныхъ Губернскому Правленію мѣстъ, какъ то: Врачебной Управы, Дирекціи Училищъ, Управленій казенныхъ мануфактуръ, фабрикъ и заводовъ и иныхъ хозяйственныхъ заведеній, а равно и воинскихъ командъ; j) предостерегательныя извѣстія о появленіи саранчи или другихъ вредныхъ для хлѣба или травы животныхъ въ губерніи или въ сосѣдствѣ оной и о средствахъ для истребленія ихъ; k) извѣстія о чрезвычайныхъ происшествіяхъ въ губерніи;

11) имѣя въ виду, что помѣщаемые въ офиціальныхъ губернскихъ вѣдомостяхъ указы, постановленія и предписанія должны обязывать къ исполненію всѣ губернскія, уѣздныя и волостныя мѣста управленія наравнѣ съ подлинными, посылаемыми изъ Сената и Губернскаго Правленія указами и предписаніями, — Комитетъ призналъ, что будетъ приличнѣе назначаемые для сихъ мѣстъ экземпляры отправлять въ оныя не иначе, какъ за подписаніемъ одного изъ Совѣтниковъ Губернскаго Правленія и опредѣлилъ упомянуть о семъ въ проектѣ.

12) Разсуждая о городовомъ управленіи, Комитетъ заявилъ, что у насъ по совершенно ошибочному понятію купцы и мѣщане какъ будто почитаются единственными обывателями городовъ, когда почти всюду и по числу своему и по количеству владѣемой ими собственности главную часть городскихъ жителей составляютъ дворяне и чиновники; почему призналъ необходимымъ положить конецъ происходящимъ отъ сей ложной мысли многочисленнымъ и важнымъ неудобствамъ и для сего не только допустить дворянъ и чиновныхъ гражданъ въ должности по выборамъ отъ городовъ, но опредѣлить, что они и вообще всѣ обыватели городовъ должны имѣть равное, лишь соразмѣряемое съ родомъ и значительностію собственности ихъ въ томъ городѣ, право участвовать въ сихъ выборахъ;

13) статью, которою предписывается Уѣздному Правленію стараться оканчивать миролюбно споры между селеніями и волостями его вѣдомства, дополнить постановленіемъ, что въ спорахъ объ имуществѣ, не превышающемъ цѣною 500 руб., миролюбное посредничество Уѣзднаго Правленія считается рѣшительнымъ и жалобы на оное нигдѣ не пріемлются; въ концѣ же означенной статьи исклю-

чить слова: «и въ семъ случаѣ Уѣздное Правленіе ходатайствуетъ въ Уѣздномъ Судѣ о скорѣйшемъ рѣшеніи тяжбы между волостями», ибо, по мнѣнію Комитета, такая обязанность быть ходатаемъ по тяжбамъ легко можетъ сдѣлаться поводомъ къ затрудненіямъ, а иногда и къ непріятнымъ объясненіямъ между главнымъ правительственнымъ мѣстомъ въ уѣздѣ и судною въ немъ властью;

14) къ дѣламъ, подлежащимъ вѣдомству Уѣзднаго Правленія, присовокупить «явку всѣхъ купчихъ крѣпостей о недвижимыхъ имуществахъ, купленныхъ въ уѣздѣ»; по сей явкѣ у дверей присутствія Уѣзднаго Правленія долженъ выставляться листъ, содержащій извѣстіе о томъ, кто купилъ имущество, какое именно и за какую цѣну; таковое же извѣстіе должно доставляться отъ Правленія въ Земскую Управу для ея свѣдѣнія и для ввода кого слѣдуетъ во владѣніе;

15) какъ Исправнику, такъ и Правителю уѣзда опредѣлительно предоставить право, подобно тому, какое предоставлено Губернатору въ Общемъ Присутствіи Губернскаго Правленія и Казенной Палаты, дѣлать исполненіе вопреки мнѣнію большинства голосовъ Управы, когда тотъ или другой сочтетъ это необходимымъ, въ случаяхъ чрезвычайныхъ; но тогда на него падаетъ отвѣтственность за послѣдствія;

16) касательно мѣръ, которыя долженъ употреблять сельскій старшина для взысканія недоимокъ, присовокупить, что при продажѣ имѣнія, принадлежащаго крестьянину, состоящему въ недоимкѣ, во всякомъ случаѣ остается неприкосновеннымъ, сверхъ запаса хлѣба, потребнаго для прокормленія по числу лицъ семейства до новаго урожая, и количество онаго, нужное для посѣва во всѣхъ поляхъ; за тѣмъ не только все вырученное продажею сверхъ недоимки отдается хозяину, но въ томъ случаѣ, когда части назначеннаго въ продажу будетъ достаточно для удовлетворенія недоимки, все остальное немедленно возвращается хозяину натурою;

17) правило, помѣщенное въ проектѣ, о заведеніи тетради для вписыванія дѣлъ, производящихся въ Сельской Управѣ, если сельскій старшина или одинъ изъ десятскихъ будутъ грамотные, отмѣнить: по мнѣнію Комитета, простое и по всей вѣроятности не весьма исправное и не весьма ясное вписываніе дѣлъ въ сію тетрадь не принесетъ никакой существенной пользы, а представленіе оной въ случаѣ жалобъ на Сельскую Управу можетъ подать поводъ къ недоразумѣніямъ, даже и къ злоупотребленіямъ, ибо нѣтъ почти никакой возможности предупредить, а равнымъ образомъ доказать

подлогъ въ журналѣ, когда изъ участвующихъ въ приговорѣ только одинъ или двое были грамотные;

18) постановленіе (§ 385 проекта) о составѣ волостнаго схода и о выборѣ волостнаго головы сообразить съ принятымъ прежде и уже удостоеннымъ Высочайшаго одобренія предположеніемъ, что волостной сходъ составляется изъ повѣренныхъ отъ всѣхъ деревень волости по одному отъ каждой деревни, если въ оной не болѣе 25 дворовъ, или же въ противномъ случаѣ по одному отъ каждыхъ 25 дворовъ или отдѣльныхъ хозяйствъ; сіи повѣренные предварительно избираются ежегодно сельскими сходами; деревни, въ коихъ хотя и менѣе 50, но болѣе 35 дворовъ, будутъ присылать на волостной сходъ двухъ повѣренныхъ вмѣсто одного; равнымъ образомъ полагается по одному лишнему повѣренному на каждый остающійся по раздѣленіи селенія на участки изъ 25 дворовъ излишекъ не менѣе 10 дворовъ или отдѣльныхъ хозяйствъ;

19) статьи проекта (§§ 476 и 477) о повѣркѣ мірскихъ сборовъ положено выразить такъ: «для удостовѣренія то ли количество денегъ дѣйствительно собрано, какое означено въ книгахъ, избираются ежегодно присланными для выбора головы и старшинъ изъ всѣхъ селеній волости хозяевами домовъ еще особые повѣренные по одному отъ вѣдомства каждой Сельской Управы: имъ прочитываются всѣ статьи сборовъ по раскладкѣ и росписанію съ означеніемъ сколько именно оныхъ на каждую душу причиталось; послѣ сего повѣренные приглашаются показать по правдѣ и чистой совѣсти точно ли то число, а не болѣе дѣйствительно собрано и если болѣе, то сколько именно»; «показанія сихъ повѣренныхъ со словъ ихъ записываются и сію записку читаетъ въ собраніи всего волостнаго міра не писарь, а одинъ изъ повѣренныхъ, знающій грамоту; потомъ сію записку скрѣпляютъ всѣ повѣренные безъ исключенія, даже и безграмотные, выставленіемъ крестиковъ или иныхъ какихъ либо знаковъ вмѣсто своего имени»;

20) волостному начальству, даже и міру не предоставлять права ссылать крестьянъ на поселеніе: наложеніе пеней, временное заключеніе и легкое тѣлесное наказаніе достаточны, по мнѣнію Комитета, для обузданія буйства, а за проступки важные крестьянинъ подлежитъ суду по законамъ.

Послѣдніе два изъ вышеозначенныхъ журналовъ Комитета, относящихся къ разсмотрѣнію проекта о губернскихъ учрежденіяхъ, посвящены соображеніямъ по поводу замѣчаній, сдѣланныхъ на этотъ проектъ и на предположенія Комитета Государемъ. Имѣя въ

виду такую важность предмета, извлекаемъ изъ обоихъ журналовъ вполнѣ тѣ статьи, которыя до него касаются.

Въ журналѣ засѣданія Комитета 18-го декабря 1829 г. читаемъ:

(Ст. I) Предсѣдатель объявилъ, что Государь Императоръ, по прочтеніи журнала 20-го марта, отозвался, что главное раздѣленіе (на части правительственную и судебную) онъ признаетъ совершенно правильнымъ и согласнымъ съ существующимъ повсюду порядкомъ; Его Величество столь же благосклонно отозвался и на счетъ принятаго Комитетомъ плана для исправленія Губернскаго Учрежденія. Обратившись къ разсужденіямъ о способахъ привести въ дѣйствіе сдѣланныя Комитетомъ предположенія, Его Величество заключалъ, что для сего необходимы значительныя суммы, исчислялъ трудности удовлетворить сей новой потребности при нынѣшнемъ положеніи доходовъ и расходовъ Государства и вслѣдствіе сего изъявилъ Высочайшую волю, чтобы взявъ предварительныя справки о предполагаемой въ Комитетѣ, подъ предсѣдательствомъ Сенатора Васильчикова*) учрежденномъ, прибавкѣ на расходы существующихъ нынѣ по губернскому управленію мѣстъ, Комитетъ 6-го декабря сдѣлалъ съ своей стороны особое о семъ соображеніе и опредѣлилъ сколько еще сверхъ сего потребуется соотвѣтственно съ новымъ на основаніи его предположеній предначертаннымъ устройствомъ. *Опредѣлено:* 1) истребовать изъ Комитета Васильчикова нужныя справки; 2) составить общую сравнительную табель какъ опредѣленныхъ, такъ и предполагаемыхъ расходовъ на губернскія и уѣздныя правительственныя и судебныя мѣста, означая въ первой графѣ сей табели выдаваемыя нынѣ изъ Государственнаго Казначейства на сіе суммы; во второй предполагаемыя вмѣсто оныхъ по заключеніямъ Комитета Васильчикова; въ третьей тѣ, кои, по мнѣнію Комитета, необходимы для приличнаго содержанія существующихъ уже мѣстъ и чиновниковъ; наконецъ въ четвертой тѣ, кои надлежало бы опредѣлить каждому мѣсту и чиновнику въ новомъ губернскомъ устройствѣ».

Въ журналѣ засѣданія 8-го января 1830 г.:

«(Ст. I) Предсѣдатель объявилъ, что Государь Императоръ возвратилъ ему введеніе къ Учрежденію о губерніяхъ и нашелъ, что означенныя въ ономъ основанія совершенно правильны; однакоже сомнѣніе, изъявленное имъ, снова представилось ему, именно: трудность пріискать довольное число людей способныхъ для занятія

*) Алексѣя Васильевича.

мѣстъ Уѣздныхъ Правителей. Признавая, что само по себѣ предположеніе сіе весьма полезно, Государь замѣчаетъ только, что едва ли есть средство избрать болѣе 500 надежныхъ чиновниковъ для такихъ мѣстъ. Не можетъ ли произойти неудобствъ и отъ соединенія въ одномъ лицѣ обязанности Правителя уѣзда и Предводителя и согласятся ли охотно Предводители принимать сіе новое званіе, когда и нынѣ многіе изъ нихъ отказываются отъ принятія даже одной предводительской должности. Если же постановить правиломъ, чтобы званіе Правителя было всегда соединено съ званіемъ Предводителя, то не нарушатся ли симъ преимущества, дарованныя дворянскою грамотою? Сверхъ того, можетъ ли Правительство имѣть увѣренность, что Предводители, занимая мѣста Правителей уѣздовъ, будутъ всегда дѣйствовать сообразно съ намѣреніями, не увлекаясь по крайней мѣрѣ иногда желаніемъ охранять особенныя выгоды того сословія, къ коему они принадлежатъ. Если же напротивъ не принимать за общее правило, чтобы всѣ Предводители занимали мѣста Правителей уѣздныхъ, то почьему же избранію и представленію опредѣлять ихъ? ввѣрить ли сіе Генералъ-Губернаторамъ? но они въ уѣздахъ никого не знаютъ; или же губернаторамъ? но можно ли на нихъ положиться? Къ симъ разсужденіямъ Государь соизволилъ присовокупить, что если признано будетъ нужнымъ учредить Правителей уѣздныхъ, то уже не лучше ли предоставить Дворянству избрать ихъ, или же постановить, чтобы Дворянство съ одной стороны, а Губернское начальство съ другой представляли нѣкоторое число кандидатовъ: тогда Правительство можетъ на основаніи сего двоякаго представленія съ бо̀льшею удобностію избирать Правителей уѣздныхъ».

«(Ст. II) Члены, выслушавъ сіи объявленныя имъ Высочайшія замѣчанія, разсуждали о средствахъ опредѣлить порядокъ для назначенія надежнѣйшихъ чиновниковъ въ должности Уѣздныхъ Правителей. Въ семъ званіи необходимо соединеніе знанія дѣлъ съ знаніемъ мѣстныхъ потребностей уѣзда и столь же необходимы общая довѣренность и уваженіе жителей онаго. Въ семъ послѣднемъ отношеніи можетъ быть весьма полезно, чтобы въ оное поступали Предводители Дворянства, почти всегда почетнѣйшіе люди въ уѣздѣ. Но съ другой стороны о свѣдѣніяхъ и опытности въ дѣлахъ лучше могутъ судить правительственныя губернскія мѣста, хотя впрочемъ во всякомъ случаѣ чиновникъ, избранный Дворянствомъ, будетъ имѣть ту выгоду, что находясь уже и прежде въ непосредственныхъ сношеніяхъ какъ съ дворянами, такъ и съ дру-

гими жителями уѣзда, для него легче, не возбуждая недовѣрчивости къ своимъ дѣйствіямъ, предупреждать злоупотребленія и прекращать ссоры и безпорядки въ самомъ ихъ началѣ. Сообразивъ все сіе, Комитетъ находитъ, что для назначенія Правителей уѣздовъ всего удобнѣе тотъ порядокъ, который предположенъ Государемъ, тѣмъ болѣе, что когда выборъ дворянства и общаго присутствія губернскихъ правительственныхъ мѣстъ падетъ на одно лице, то можно съ основательностію ожидать, что Правительство будетъ имѣть вѣрное ручательство въ достоинствахъ такого кандидата. Предварительное разсмотрѣніе сихъ списковъ можетъ быть ввѣрено Министру Внутреннихъ Дѣлъ или же Сенату».

Проектъ Сперанскаго о губернскихъ учрежденіяхъ сообщался, независимо отъ членовъ Комитета 6-го декабря, и членамъ Государственнаго Совѣта; но изъ сдѣланныхъ сими послѣдними замѣчаній на этотъ проектъ въ бумагахъ Комитета сохранились только двѣ записки, содержащія такія замѣчанія, одна тогдашняго Министра Финансовъ Канкрина, другая — тогдашняго же Министра Внутреннихъ Дѣлъ Закревскаго, который вмѣстѣ съ тѣмъ препроводилъ извлеченіе изъ своей записки къ Предсѣдателю Государственнаго Совѣта. По интересу этихъ записокъ, выражающихъ мнѣнія совершенно противоположныя принятымъ въ основаніе проекта Сперанскаго и разсужденій о немъ въ Комитетѣ, онѣ прилагаются особо, съ присоединеніемъ сверхъ того къ запискѣ Канкрина возраженій на нее Сперанскаго *).

Сводя въ одно результаты, выработавшіеся въ теченіе пятнадцатилѣтней дѣятельности разныхъ правительственныхъ лицъ въ Россіи составленіемъ и обсужденіемъ проектовъ объ областныхъ и губернскихъ учрежденіяхъ, именно начиная съ 1816 года, къ которому относится проектъ о намѣстничествахъ, по 1830 годъ, въ которомъ Комитетъ 6-го декабря закончилъ свое обсужденіе проекта 1829 года, становится очевиднымъ, что они заключаются главнымъ образомъ въ выясненіи слѣдующихъ началъ: 1) отдѣленіи власти судебной отъ административной и исполнительной; 2) соединеніи учрежденій административныхъ и таковомъ же соединеніи учрежденій судебныхъ въ общемъ присутствіи для обсужденія нѣкото-

*) См. Приложенія II и III.

рыхъ болѣе важныхъ дѣлъ и для внутренняго ихъ управленія 3) признаніи примирительнаго разбирательства важнѣйшимъ способомъ прекращенія споровъ и тяжебъ для предупрежденія перехода ихъ въ судебныя мѣста. Эти начала, постепенно съ тѣхъ поръ утверждавшіяся въ общемъ сознаніи, въ настоящее время получили уже осуществленіе, въ особенности въ новыхъ судебныхъ уставахъ, и слѣдовательно періодъ, въ теченіе котораго Правительство старалось, по видимому, безплодно объ улучшеніи губернскаго управленія, принесъ свою несомнѣнную пользу. Но рядомъ съ этими началами тогда же обсуждались, также въ средѣ правительственныхъ лицъ, еще нѣкоторые вопросы, относящіеся къ государственному устройству и управленію, и по этимъ предметамъ бумаги Комитета 6-го декабря имѣютъ тѣснѣйшую связь съ мыслями и записками, ходившими въ то время въ публикѣ и составляющими весьма интересную юридическую литературу той эпохи: такъ наприм. вопросъ о преимуществѣ коллегіальнаго управленія предъ бюрократическимъ,—на обсужденіе котораго въ Государственномъ Совѣтѣ изъ разсмотрѣнныхъ выше бумагъ Комитета указываютъ записки Берха и Мордвинова,—еще въ 1810 году выставленъ былъ исторіографомъ Карамзинымъ, Министромъ Юстиціи Трощинскимъ и другими, и голосъ ихъ слышится въ отзывахъ государственныхъ людей двадцатыхъ годовъ текущаго столѣтія. По спеціальности настоящаго обозрѣнія эти вопросы должны были остаться здѣсь нетронутыми; но для того, кто взялъ бы на себя задачу ихъ разработки, неизлишне указать на относящіяся къ нимъ данныя и въ бумагахъ Комитета 6-го декабря 1826 года.

I.

Введеніе къ Намѣстническому Учрежденію.

(Сперанскаго).

Исторія нашего внутренняго управленія представляетъ четыре главныя эпохи учрежденія: 1) Учрежденіе Петра Великаго; 2) Учрежденіе 1775 года; 3) Учрежденіе 1797 года и наконецъ 4) Учрежденіе настоящее. Въ каждомъ изъ нихъ есть четыре степени: Управленіе Государственное, Губернское, Окружное и Волостное. Не занимаясь здѣсь двумя послѣдними, нужно разсмотрѣть два первые.

Порядокъ управленія, установленный Петромъ Великимъ, состоялъ кратко въ слѣдующемъ:

1. Въ Государственномъ Управленіи.

1) Всѣ дѣла государственныя раздѣлить по ихъ главнымъ предметамъ и управленіе каждой части ввѣрить особенному сословію подъ именемъ Коллегіи.

2) Снабдить каждую Коллегію уставомъ (Регламентомъ) и всѣ вмѣстѣ общимъ ихъ образованіемъ (Генеральной Регламентъ), въ коемъ опредѣляется составъ ихъ и порядокъ производства дѣлъ.

3) Все, что не объемлется уставомъ Коллегіи, все что не можетъ быть въ ней рѣщено по ея уставу, рѣшить окончательно въ общемъ всѣхъ Коллегій собраніи — въ Сенатѣ, гдѣ Государь Предсѣдатель, а Президенты Коллегій суть члены.

2. Въ Губернскомъ Управленіи.

1) Имперію раздѣлить на губерніи и всѣ части Губернскаго Управленія, Полицію, Судъ и Казначейство соединить въ лицѣ Губернатора и его товарища.

2) Снабдить ихъ наказомъ.

3) Все что превышаетъ наказъ, рѣшить въ Коллегіяхъ.

Такимъ образомъ средоточіе Губернскаго Управленія было въ Коллегіяхъ, а средоточіе Коллегій въ Сенатѣ.

Составъ сей былъ весьма простъ, но въ немъ не было соразмѣрности. Государственное Управленіе было довольно сильно, но Губернское слабо.

Съ расширеніемъ промышленности слабость сія становилась примѣтнѣе. Здѣсь не мѣсто излагать всѣ средства, кои въ теченіи 50 лѣтъ были употребляемы къ поправленію, довольно замѣтить, что всѣ они были поверхностны и потому недѣйствительны.

Порядокъ Управленія 1775 года состоялъ кратко въ слѣдующемъ:

1. Въ Государственномъ Управленіи.

1) Все Государственное Управленіе вмѣстить въ одномъ установленіи, въ Сенатѣ, раздѣливъ его на Департаменты.

2) Коллегіи, исключая трехъ первыхъ, перемѣстить въ Губернское Управленіе такъ, чтобъ въ каждой губерніи всѣ дѣла ихъ распредѣлены были въ трехъ установленіяхъ: въ Губернскомъ Правленіи, Губернскомъ Судѣ и Казенной Палатѣ.

2. Въ Губернскомъ Управленіи.

1) Ввести удобнѣйшее раздѣленіе губерній.

2) Размѣстивъ по губерніямъ Коллегіи, соединить въ оныхъ всѣ предметы правленія такъ, чтобъ каждая губернія составляла одно цѣлое, само собою движущееся установленіе, въ однихъ токмо высшихъ отношеніяхъ зависящее отъ Сената.

3) Судъ и Полицію въ первыхъ инстанціяхъ основать на выборахъ; а ревизію ихъ предоставить мѣстнымъ Коллегіямъ.

4) Надзоръ за движеніемъ дѣлъ въ *нижнихъ мѣстахъ* поручить власти Губернатора, дѣйствующей въ Губернскомъ Правленіи.

5) Надзоръ за движеніемъ дѣлъ въ *губернскихъ мѣстахъ* и въ самомъ Губернскомъ Правленіи поручить особенной мѣстной власти, учреждаемой въ лицѣ Генералъ-Губернатора.

6) На сей конецъ власть сію снабдить тремя слѣдующими преимуществами:

a) Остановлять исполненіе судебныхъ приговоровъ и доносить Сенату.

b) Остановлять исполненіе новыхъ узаконеній, когда по едино-

гласному мнѣнію всѣхъ мѣстныхъ Коллегій они признаны будутъ неудобными, представляя о томъ Сенату.

с) Прекращать роскошь и жестокости, налагая на имѣнія опеки.

Въ семъ порядкѣ средоточіе Губернскаго Управленія было въ немъ самомъ, то есть въ его установленіяхъ; а средоточіе сихъ установленій въ Сенатѣ.

Здѣсь не мѣсто распространяться о всѣхъ выгодахъ сего порядка. Можно положительно утверждать, что со времени Петра Великаго никакое законоположеніе не подвигло Россію столь далеко въ путяхъ благоустройства, какъ Учрежденіе губерній.

Но оно имѣло свои недостатки. Въ другомъ мѣстѣ они изложены подробно. Здѣсь довольно замѣтить, что въ числѣ ихъ одинъ изъ важнѣйшихъ состоялъ въ неопредѣленномъ и непрочномъ установленіи званія Генералъ-Губернатора.

Существо сего званія есть надзоръ за дѣйствіемъ губернскихъ мѣстъ. Но надзоръ можетъ быть разнообразенъ: онъ можетъ быть или временный или постоянный, общій или мѣстный; онъ можетъ быть соединенъ съ властію исправленія или раздѣленъ отъ оной. Самая власть исправленія имѣетъ свои степени; она можетъ относиться къ движенію дѣлъ, къ образу ихъ производства или къ существу рѣшеній. Какой родъ надзора въ Полиціи, Судѣ и Казначействѣ принадлежитъ собственно Генералъ-Губернаторамъ? Какія именно средства исправленія? Какъ отличить надзоръ ихъ отъ управленія? До какой степени должны они входить въ управленіе? Въ чемъ состоитъ ихъ власть и гдѣ точные ея предѣлы? — Всѣ сіи существенные вопросы не разрѣшены въ учрежденіи. Отъ сего произошло, что званіе Генералъ-Губернаторовъ, уваженное сначала, когда они представляли въ себѣ не Губернскихъ Правителей, но вельможъ, присланныхъ и уполномоченныхъ Правительствомъ на время для открытія губерній, — въ послѣдствіи приняло всѣ личныя свойства тѣхъ, коимъ было ввѣрено и въ однихъ превратилось въ самовластіе, въ другихъ пало въ бездѣйствіе.

Неудобства сіи могли быть исправлены въ послѣдствіи по мѣрѣ усовершенія законовъ. Но прежде, нежели сіе послѣдовало, настала третія эпоха Учрежденія.

Порядокъ 1797 года состоялъ кратко въ слѣдующемъ:

1) Возстановить уничтоженныя Коллегіи.

2) Отмѣнить Генералъ-Губернаторовъ.

3) Сократить судебныя мѣста въ губерніяхъ.

4) Изъять изъ общаго Учрежденія судную часть въ губерніяхъ, имѣющихъ особенныя права и особенный судебный составъ.

Неудобства сего порядка состояли въ томъ: *первое*, что въ немъ установленъ былъ, такъ сказать, двойной комплектъ однихъ и тѣхъ-же Коллегій; ибо губернскія мѣста не что другое суть, какъ тѣ-же самыя Коллегіи, тому же самому Сенату и въ томъ-же степени подчиненныя и тѣми же самыми дѣлами управляющія. Отсюда множество смѣшеній и затрудненій. *Второе*, хотя надзоръ Генералъ-Губернаторовъ по неопредѣлительности его былъ недостаточенъ, но съ упраздненіемъ его губернскія мѣста остались уже безъ всякаго главнаго мѣстнаго надзора, кромѣ Прокурорскаго, который и вездѣ слабъ, а въ отдаленныхъ губерніяхъ почти ничтоженъ: ибо Прокуроръ никакой власти въ губернскихъ мѣстахъ не имѣетъ.

Порядокъ 1802 года.

1. Въ Государственномъ Управленіи.

1) Совѣтъ въ 1801 году именованъ Государственнымъ; въ 1810 году принялъ образованіе, имени сему свойственное.

2) Учреждены Министерства.

Въ учрежденіи Министерствъ должно различать два плана, одинъ 1802 года, другой 1810 г. Главная мысль въ обоихъ одна, но порядокъ учрежденія различенъ.

Въ 1802 году учреждены собственно не Министерства въ видѣ Государственныхъ установленій, но Министры съ канцеляріями въ видѣ Главныхъ Директоровъ, управляющіе Коллегіями и имѣющіе право непосредственнаго доклада, — право, собственно къ званію Статсъ-Секретарей принадлежащее.

Надлежало усовершать постепенно сіе установленіе. Для сего прежде всего Коллегіи преобразованы въ Департаменты, то есть данъ тѣмъ-же Коллегіямъ лучшій обрядъ, другое раздѣленіе дѣлъ и удобнѣйшій образъ ихъ производства. Симъ поправлено одно изъ неудобствъ, но не отвращено еще то коренное неудобство, по коему сіи Установленія, въ видѣ ли Коллегій или въ видѣ Департаментовъ, все составляли еще нѣчто среднее, нѣчто неопредѣленное между Сенатомъ и Губернскимъ Управленіемъ. Съ одной стороны, какъ Департаменты, не имѣющіе никакой власти выше власти губернскимъ мѣстамъ присвоенной, они не могли ничего сами собою разрѣшать и слѣдовательно не могли ничего прибавить къ обыкно-

венному дѣйствію Губернскаго Управленія, кромѣ нѣкотораго свода и соображенія разныхъ представленій, изъ губерній входящихъ. Но съ другой, какъ мѣста, управляемыя лицами, имѣющими право непосредственнаго доклада, — Установленія сіи имѣли власть равную Сенату и занимались почти тѣми-же предметами, кои ввѣрены сему сословію съ нѣкоторымъ токмо различіемъ въ образѣ производства. Такимъ образомъ предѣлы ихъ съ одной стороны входили и даже сливались съ Учрежденіемъ Губернскимъ, а съ другой смѣшивались съ Сенатомъ.

Отсюда затруднительный и съ 1802 года непрестанно возобновлявшійся вопросъ: какимъ образомъ дать Министерствамъ рѣшительное и опредѣленное бытіе?

Вопросъ сей послѣ многихъ опытовъ рѣшенъ Манифестомъ 1810 года. Существо рѣшенія состоитъ кратко въ слѣдующемъ:

1) Принявъ основаніемъ главную мысль Императрицы Екатерины II, не допускать между Губернскимъ Управленіемъ и Сенатомъ никакихъ среднихъ установленій, яко безполезныхъ и единству управленія противныхъ.

2) Министерства считать не среднимъ и отдѣльнымъ установленіемъ, но самымъ Правительствующимъ Сенатомъ, то есть первымъ его Департаментомъ, коего Министры суть члены, а Министерства суть составныя части.

На сихъ двухъ главныхъ положеніяхъ основано все устройство Министерствъ 1810 года и составлены какъ общій, такъ и частные ихъ уставы.

Сей порядокъ не принялъ еще полнаго своего дѣйствія и принять онаго не могъ, потому что существенная часть его, образованіе Сената, не получило еще окончанія; въ замѣнъ того учрежденъ Комитетъ Министровъ. Комитетъ сей въ собственномъ смыслѣ есть отдѣльное присутствіе Перваго Департамента Сената по дѣламъ, требующимъ Высочайшаго разрѣшенія,—присутствіе, дѣйствующее на особенныхъ правилахъ и по особому обряду.

2. Въ Губернскомъ Управленіи.

Въ Губернскомъ Управленіи не было въ теченіи сей эпохи сдѣлано значительныхъ перемѣнъ.

Между тѣмъ Учрежденіе 1775 года, въ свое время недовершенное, нынѣ, по истеченіи полувѣка и послѣ многихъ въ немъ измѣ-

неній вообще признается недостаточнымъ и настоящимъ нуждамъ Управленія несоразмѣрнымъ *).

Въ Учрежденіи, должно различать два рода правилъ. Одни изъ нихъ опредѣляютъ порядокъ управленія, другія порядокъ надзора.

Пересмотръ правилъ перваго рода требуетъ продолжительныхъ и подробныхъ соображеній; притомъ-же и тогда, какъ соображенія сіи будутъ окончены, приведеніе ихъ въ дѣйствіе, будетъ требовать постепенности, будетъ требовать, чтобъ въ губерніяхъ были уже приготовлены мѣста или лица, коимъ дѣло сіе можно было-бы ввѣрить.

Изъ сего слѣдуетъ, что пересмотръ правилъ, коими установляется

---

*) Въ «Обозрѣніи Гражданскихъ Установленій»,—статьѣ, особо написанной Сперанскимъ, онъ выражается по этому предмету такъ:

«Съ 1797 г. недостатки Губернскаго Учрежденія были уже примѣтны: разныя были съ того времени сдѣланы исправленія; но самыя сіи исправленія, изъ коихъ многія были сами по себѣ полезны, расторгая единство первоначальнаго состава, влекли съ собою важныя неудобства. Такъ напримѣръ уничтоженіе въ 1797 году Генералъ-Губернаторовъ во внутреннихъ губерніяхъ было само по себѣ полезно; но какъ званіе сіе одно полагало нѣкоторую связь между полиціею, судомъ и хозяйствомъ въ губерніи, то съ уничтоженіемъ его связь сія расторглась и мѣста сіи, бывъ оставлены безъ средоточія, скоро впали въ противорѣчіе и нерѣшимыя состязанія. Было три управленія; но не было ни одного общаго начальника губерніи.

Вмѣстѣ съ учрежденіемъ Министерствъ помышляемо было и о лучшемъ образованіи губернскаго устройства, но ни въ 1802, ни въ 1809 г. не было составлено полнаго на сію часть проекта. Все состояло токмо въ разныхъ мысляхъ и первоначальныхъ начертаніяхъ.

Около 1817 года составленъ былъ опредѣлительный сему дѣлу планъ, коего главныя черты, сколько можно изъ бумагъ въ 1821 году сообщенныхъ и изъ другихъ соображеній заключить, состояли въ слѣдующемъ: 1) раздѣлить всю Имперію на 12 намѣстничествъ; 2) каждое намѣстничество составить изъ трехъ, четырехъ или болѣе губерній; 3) въ каждомъ намѣстничествѣ составить общее средоточіе главнаго управленія изъ Намѣстника и его Совѣта; 4) сей Совѣтъ въ маломъ размѣрѣ долженъ представлять Комитетъ Министровъ; 5) каждое должно вмѣщать въ себѣ всѣ части высшаго управленія не токмо судебнаго, полицейскаго и хозяйственнаго, но и духовнаго и учебнаго; 6) устройство губернскихъ мѣстъ оставить въ настоящемъ его порядкѣ, но въ каждой губерніи учредить Губернскій Совѣтъ по примѣру намѣстническаго.

Проектъ устава на сихъ главныхъ основаніяхъ начертанный, въ 1821 году былъ по возможности исправленъ и соглашенъ съ общимъ государственнымъ управленіемъ; но остался безъ дальнѣйшихъ послѣдствій.

Между тѣмъ по словеснымъ Высочайшимъ приказаніямъ въ одномъ изъ таковыхъ округовъ нѣкоторыя части сего начертанія приведены были въ дѣйствительное исполненіе».

порядокъ надзора, долженъ предшествовать пересмотру и введенію порядка управленія.

Дабы опредѣлить точнѣе главныя начала сей части нужно разсмотрѣть слѣдующіе вопросы:

Первое. Въ чемъ состоитъ существо надзора и какое можетъ быть различіе между надзоромъ и управленіемъ?

Надзоръ въ управленіи есть тоже что учетъ (control) въ Казначействѣ. Надзоръ можетъ быть:

а) *Общій или мѣстный. Надзоръ общій* есть тотъ, коимъ объемлются всѣ губернскія управленія въ Сенатѣ. *Мѣстный* надзоръ можетъ дѣйствовать или въ каждой губерніи отдѣльно или во многихъ губерніяхъ совокупно; таковъ надзоръ, ввѣренный Генералъ-Губернаторамъ по Учрежденію.

b) Надзоръ *временный* или *постоянный*. Надзоръ *временный* есть обозрѣніе губерніи посредствомъ Сенаторовъ и другихъ чиновниковъ; *постоянный* есть непрерывное наблюденіе за теченіемъ дѣлъ. Въ первомъ ревизоръ обращается на дѣла протекшія и не можетъ исправить дѣлъ настоящихъ. Во второмъ Генералъ-Губернаторъ, преслѣдуя злоупотребленія по свѣжимъ слѣдамъ, можетъ не только исправить, но часто и предупредить ихъ.

с) Надзоръ можетъ быть ограниченъ однимъ предъявленіемъ (протестомъ) или соединенъ съ властію исправленія. Надзоръ перваго рода принадлежитъ Прокурору, второй ввѣренъ Генералъ-Губернаторамъ. Власть исправленія можетъ быть троякая: 1) въ движеніи дѣлъ, когда начальство ограничивается единственно понужденіемъ къ скорому ихъ рѣшенію, не занимаясь существомъ сего рѣшенія; 2) въ обрядѣ ихъ производства, когда Начальство охраняетъ правильность его и исправляетъ отступленія; 3) въ самомъ существѣ рѣшенія, когда находя его неправильнымъ высшее управленіе отмѣняетъ его или исправляетъ.

Различіе надзора отъ управленія состоитъ въ томъ, что управленіе пріемлетъ или предписываетъ мѣры дѣйствія, а надзоръ, слѣдуя за ними, преграждаетъ только одни отъ правилъ отступленія; но сія черта раздѣленія не всегда бываетъ явственна и надзоръ часто сливается съ управленіемъ. Каждый разъ, когда въ управленіи встрѣтится недоумѣніе, или недостатокъ правилъ, должно по необходимости искать высшаго разрѣшенія. Есть два пути получить сіе разрѣшеніе: первый состоитъ въ томъ, чтобъ обращаться съ вопросомъ къ той самой власти, коей присвоено право надзора; второй есть восходить прямо къ тому сословію, коему дано право

разрѣшенія*). Неудобство перваго пути состоитъ въ томъ, что на немъ власть надзора сливается съ властію управленія и обременяется множествомъ дѣлъ. Но сколько бы ни было важно сіе неудобство, первый путь должно предпочесть послѣднему, какъ потому, что онъ сокращаетъ ходъ дѣлъ, такъ и потому, что онъ сообразнѣе правиламъ подчиненія.

Второе. До какой степени надзоръ въ видѣ особеннаго мѣстнаго установленія въ губерніяхъ можетъ быть дѣйствительно нуженъ?

Губернскія мѣста, т. е. Губернское Правленіе, Казенная Палата и Губернскій Судъ въ прямомъ смыслѣ не имѣютъ надъ собою мѣстнаго надзора. Гражданскій Губернаторъ, бывъ Предсѣдателемъ Губернскаго Правленія, не можетъ надзирать ни самъ за собою, ни за мѣстами, ему равными. Прокуроръ имѣетъ въ сихъ мѣстахъ одно право предъявленія. Надзоръ съ властію исправленія по общему учрежденію принадлежитъ Генералъ-Губернаторамъ. Но тамъ, гдѣ званіе сіе нынѣ существуетъ, дѣйствіе его, яко личное и съ точностію не опредѣленное, непрестанно колеблется между самовластіемъ и послабленіемъ. Съ самыми лучшими намѣреніями часто бываетъ весьма затруднительно избрать и сохранить между сими двумя крайностями среднюю линію. Тамъ-же, гдѣ нѣтъ сего званія, надзоръ чрезъ Прокуроровъ прямо восходитъ въ Сенатъ. Но общій надзоръ Сената не можетъ быть соразмѣренъ ни разстоянію мѣстъ, ни многосложности дѣлъ, ни настоятельности нуждъ. Посему-то въ послѣднія времена много разъ признаваемо было нужнымъ обозрѣвать губерніи чрезъ Сенаторовъ; но сіи обозрѣнія, яко временныя, обращаясь на прошедшее и не бывъ въ состояніи слѣдовать за настоящимъ, ни предупреждать будущаго, рѣдко достигали истинной цѣли.

Изъ сего слѣдуетъ, что установленіе надзора болѣе опредѣленнаго, нежели тотъ, который предписанъ въ общемъ учрежденіи, болѣе мѣстнаго, нежели общій надзоръ Сената, болѣе непрерывнаго, нежели Сенаторскія обозрѣнія представляется необходимымъ для губерній, какъ въ видахъ настоящаго ихъ устройства, такъ и особенно въ видахъ будущаго ихъ образованія.

Третіе. Въ чемъ можетъ состоять устройство сего мѣстнаго надзора?

Выше было уже примѣчено, что званіе Генералъ-Губернаторовъ

---

*) Первый путь назначенъ общимъ Министерскимъ учрежденіемъ, въ коемъ постановлено, чтобъ Гражданскіе Губернаторы не иначе требовали нужныхъ имъ разрѣшеній, какъ чрезъ Генералъ-Губернаторовъ.

въ настоящемъ его положеніи не соотвѣтствуетъ потребности мѣстнаго главнаго надзора; посему и нужно дать ему другой образъ дѣйствія, опредѣлить его, сколь можно, точнѣе и цѣли его сообразнѣе. Для сего полагается нужнымъ соединивъ губерніи въ округи *), учредить въ каждомъ изъ нихъ Главное Губернское **) Управленіе не въ видѣ личной власти, но въ видѣ установленія, дѣйствующаго по правиламъ для него опредѣленнымъ.

Четвертое. Къ какому порядку должны принадлежать сіи установленія, къ Государственному-ли или къ Губернскому, или же могутъ они составить между тѣмъ и другимъ нѣчто среднее?

По системѣ Петра Великаго не было особеннаго мѣстнаго надзора, отдѣльнаго отъ управленія. Общій надзоръ надъ губерніями принадлежалъ Коллегіямъ, а надъ Коллегіями Сенату. Съ перемѣщеніемъ Коллегій въ составъ губернскаго управленія и съ раздѣленіемъ Сената на Департаменты общій надзоръ надъ губерніями отнесенъ къ Сенату, а мѣстный къ Генералъ-Губернатору. По возстановленіи Коллегій въ 1797 году и по образованіи ихъ въ Министерства въ 1802 году средоточіе общаго надзора колебалось между имъ и Сенатомъ; но когда въ 1810 году дано Министерствамъ окончательное ихъ устройство и когда по устройству сему они признаны составными частями Правительствующаго Сената: тогда и общій надзоръ самъ собою возвратился къ прежнему его мѣсту, къ Сенату. А какъ Сенатъ по недовершенному его образованію раздѣленъ нынѣ на двѣ части: на Комитетъ и Первый Департаментъ Сената, то и общій надзоръ раздѣленъ такъ-же между сими двумя мѣстами. Здѣсь не мѣсто разсуждать объ удобствахъ или неудобствахъ сего раздѣленія; довольно замѣтить, что главный надзоръ въ общемъ его видѣ не имѣетъ еще у насъ ни единства, ни опредѣленнаго средоточія.

Мѣстный главный надзоръ съ того самаго времени, какъ онъ установленъ, т. е. со времени общаго учрежденія, всегда признаваемъ былъ частію не Губернскаго, но Государственнаго Управленія. На семъ основано было самое званіе Намѣстниковъ. Они представляли собою не губернскую власть, но въ нѣкоторой мѣрѣ представляли лице Государя. Всѣ Генералъ-Губернаторы по самому званію сему

---

*) Въ подлинникѣ слово «округи» зачеркнуто и сверху написано карандашемъ рукою Сперанскаго: «области».

**) Въ подлинникѣ слова: «Главное Губернское» зачеркнуты и вмѣсто ихъ сверху рукою Сперанскаго написано карандашемъ: «областное».

присутствовали въ Сенатѣ, хотя бы прежде и не были Сенаторами. По упраздненіи сего званія оно замѣняемо было временными обозрѣніями и сіи обозрѣнія составляемы были такъ-же изъ Сенаторовъ*). Сіе и быть не могло иначе: единство общаго надзора требуетъ, чтобъ мѣстный надзоръ былъ составная его часть, отряжаемая на мѣсто единственно по уваженію разстояній и по удобности сношеній. Въ самомъ дѣлѣ, какая была бы нужда учреждать мѣстный надзоръ, если бы число губерній, ихъ разстоянія и количество дѣлъ дозволяли Сенату все обнять общимъ его надзоромъ.

Изъ сего слѣдуетъ, что въ истинномъ понятіи о главномъ мѣстномъ надзорѣ онъ долженъ принадлежать къ установленіямъ Государственнымъ: онъ есть ничто иное, какъ Министерство, дѣйствующее на мѣстѣ и принадлежащее къ общему всѣхъ Министерствъ составу, къ Сенату. Такимъ образомъ Министерское установленіе будетъ имѣть два вида: одинъ *общій*, въ коемъ всѣ дѣла раздѣляются по ихъ предметамъ, другой *мѣстный*, въ коемъ дѣла раздѣляются по округамъ**).

Изъ сего само собою уже слѣдуетъ, что нѣтъ никакой причины давать установленію сему видъ средній, ни къ тому ни къ другому порядку не принадлежащій. Сей средній видъ въ многосложномъ устройствѣ былъ-бы нѣчто излишнее и потому вредное.

Пятое. Какой степень власти должно присвоить главному мѣстному надзору и какіе ея предѣлы?

Выше было примѣчено, что надзоръ не можетъ быть дѣйствителенъ безъ власти исправленія, что онъ по необходимости часто долженъ входить въ предметы управленія. Отсюда вопросъ раздѣляется на двѣ части: 1) о власти исправленія; 2) объ участіи надзора въ управленіи.

Власть исправленія имѣетъ три разные вида: 1) движеніе дѣлъ, 2) образъ ихъ производства и 3) существо рѣшенія. Изъ сихъ видовъ первый безъ сомнѣнія долженъ принадлежать главному мѣстному надзору. Принадлежность втораго можетъ подлежать сомнѣнію. Мѣры исправленія въ образѣ производства дѣлъ въ нижнихъ

---

*) Въ 1798 году раздѣлено было все Государство на округи и въ каждый округъ посланы два Сенатора для обозрѣнія; тогда же положено было и на будущее время дѣлать подобныя обозрѣнія; но мѣра сія не имѣла послѣдствія и Сенаторы посылаемы уже были для обозрѣнія въ тѣ только губерніи, гдѣ возникали особенные случаи.

**) Въ подлинникѣ слово «округамъ» зачеркнуто и вмѣсто того вверху, рукою Сперанскаго, написано карандашемъ: «областямъ».

судебныхъ мѣстахъ по жалобамъ и протестамъ предоставлены были сперва Губернскому Суду, потомъ съ 1802 года Губернскому Правленію, наконецъ обращены паки къ Губернскому Суду. Въ высшихъ губернскихъ мѣстахъ исправленія сіи доселѣ принадлежали Сенату. Удобство сего пути состоитъ въ томъ, что формы суда, подлежа одному и тому же надзору во всей Имперіи, могутъ быть сохранены въ надлежащемъ ихъ единообразіи. Неудобства его состоятъ въ медленности, отъ разстояній и стеченія дѣлъ происходящей. Неудобства сіи прекратятся, если исправленія сего рода ввѣрены будутъ главному мѣстному надзору; единообразіе-же сихъ исправленій достаточно можетъ быть ограждено, если чиновники, дѣйствующіе въ семъ надзорѣ, снабжены будутъ одинакими наказами и опредѣляемы будутъ отъ Министерства и если притомъ будетъ постановлено, чтобъ всѣ случаи, на кои нѣтъ яснаго въ законахъ постановленія, вносимы были въ Сенатъ на уваженіе. Третій видъ надзора долженъ слѣдовать установленному порядку аппелляціи и ревизіи. Симъ разрѣшается первая часть вопроса; приступимъ ко второй.

Участіе надзора въ управленіи есть необходимое его послѣдствіе. Порядокъ подчиненія, сокращеніе въ ходѣ дѣлъ, необходимость предупреждать на мѣстѣ излишніе и тягостные для высшаго управленія вопросы и наконецъ зрѣлость соображеній, кои можно извлечь изъ совокупнаго мѣстнаго объема дѣлъ во многихъ губерніяхъ, все заставляетъ держаться правила, въ учрежденіи Министерствъ уже постановленнаго, дабы всѣ предметы, требующіе высшаго разрѣшенія, восходили прежде всего къ главному мѣстному начальству. Если предметы сіи не могутъ быть разрѣшены существующими узаконеніями или требуютъ общаго по всѣмъ губерніямъ соображенія и предписанія: тогда главное начальство внесетъ ихъ, судя по существу ихъ, въ Первый Департаментъ Сената или Комитетъ Министровъ.

Сверхъ сего общаго правила, есть предметы власти и управленія, кои по учрежденію особенно присвоены Генералъ-Губернаторамъ. Предметы сіи суть: 1) предъявлять Сенату мѣстныя затрудненія въ случаѣ новыхъ узаконеній, пріостановляя ихъ исполненіе; 2) налагать опеки въ случаяхъ непомѣрной расточительности и жестокости *).

*) Сверхъ сего по Учрежденію предоставлена была Генералъ-Губернаторамъ власть остановлять исполненіе судебныхъ приговоровъ; но какъ въ послѣдствіи переносъ дѣлъ въ Сенатъ самъ собою останавляетъ исполненіе, то право сіе и осталось безъ дѣйствія.

Опредѣливъ сіи предметы власти, сколь можно точнѣе, полезно было бы присоединить къ нимъ еще слѣдующіе: 3) Принимать рѣшительныя мѣры въ случаѣ народныхъ бѣдствій, если мѣры сіи не терпятъ отлагательства.

4) По дѣламъ уголовнымъ предоставивъ Гражданскимъ Губернаторамъ право предлагать Палатамъ причины ихъ разногласія, разсмотрѣніе и окончательное рѣшеніе по симъ разногласіямъ поручить главному мѣстному управленію. Симъ уменьшилось бы нарочитое количество дѣлъ, нынѣ въ Сенатъ входящихъ.

5) Устранять, удалять и отрѣшать чиновниковъ, уличенныхъ въ злоупотребленіи *).

Устраненіе есть временное отлученіе отъ должности, подвергающее обвиняемаго разсмотрѣнію дѣлъ его въ Комитетѣ Министровъ.

Устраненіе не должно быть поставляемо въ предосужденіе и если обвиняемый оправдается: то онъ допускается по прежнему къ той-же должности. Во время разсмотрѣнія дѣлъ онъ получаетъ половину его жалованья, а другая выдается тому, кто на время будетъ исправлять его должность. Власть устраненія, ввѣряемая Генералъ-Губернаторамъ, простирается на всѣхъ чиновниковъ, служащихъ въ губерніи. Одни Губернаторы не могутъ быть иначе устраняемы, какъ по именнымъ Высочайшимъ указамъ.

Удаленіе есть отлученіе отъ должности, подвергающее обвиняемаго отвѣту *предъ судомъ* съ производствомъ половиннаго жалованья и съ сохраненіемъ мѣста когда оправдается.

Отрѣшеніе можетъ быть двоякое: безъ суда и съ судомъ. Безъ суда могутъ быть отрѣшаемы одни чиновники Земской Полиціи. Съ преданіемъ суду могутъ быть отрѣшаемы всѣ чиновники, исключая тѣхъ, кои опредѣляются Правительствующимъ Сенатомъ.

6) Представленіе чиновниковъ, опредѣляемыхъ именными Высочайшими указами, принадлежитъ Министерствамъ. Представленіе тѣхъ, кои опредѣляются Сенатомъ, такъ какъ опредѣленіе и утвержденіе всѣхъ прочихъ и представленіе къ наградамъ всѣхъ служащихъ въ губерніи, должно быть предоставлено Генералъ-Губернаторамъ.

Предѣлы власти главнаго мѣстнаго управленія состоятъ въ слѣдующемъ:

1) Не вводить никакихъ новыхъ постановленій.

---

*) Наставленіе Губернаторамъ 1764 года ст. IV и V.

2) Не остановлять общихъ мѣръ Правительства въ рекрутскихъ наборахъ, въ податяхъ и налогахъ.

3) Не требовать*) отпуска суммъ, росписаніемъ неназначенныхъ.

4) Не отмѣнять и даже не входить въ существо рѣшеній по дѣламъ тяжебнымъ.

Обращаясь въ сихъ предѣлахъ власти, главное мѣстное управленіе можетъ имѣть достаточное число средствъ дабы дѣйствовать съ пользою и безъ послабленія.

Остается здѣсь рѣшить одинъ вопросъ: должны-ли подлежать главному мѣстному надзору тѣ управленія, кои собственно не принадлежатъ къ губернскому составу, какъ-то: питейное управленіе, почтамты, ихъ конторы, водяныя сообщенія, таможни и тому подобныя?

Въ наставленіи Губернаторамъ въ 1764 году данномъ (ст. XI) и потомъ по общему учрежденію ничто не было освобождено отъ мѣстнаго главнаго надзора; въ послѣдствіи признано лучшимъ всѣ тѣ части, кои имѣютъ свою исполнительную полицію, поставить въ непосредственной ихъ зависимости отъ высшаго ихъ управленія. Причины, основаніемъ къ сему принятыя, могутъ быть слѣдующія: 1) единство управленія, 2) различіе въ правилахъ и опасность нарушенія сихъ правилъ отъ самовластія мѣстнаго начальства. Причины сіи уважительны; но не менѣе уважительны и неудобства, изъ сего порядка возникающія. Главнѣйшія изъ нихъ суть: 1) невозможность обнять общимъ надзоромъ части столь многосложныя и отъ средоточія ихъ удаленныя, безъ участія мѣстнаго надзора; 2) невозможность постигнуть злоупотребленія по свѣжимъ ихъ слѣдамъ; 3) невозможность остановить ихъ благовременно, а тѣмъ менѣе еще предварить ихъ или исправить; 4) споры и состязанія.

Сравнивая сіи неудобства съ выгодами отдѣльнаго управленія, нельзя не желать, чтобъ сіи части болѣе согласны были съ общимъ составомъ губернскаго управленія. Трудность состоитъ въ образѣ сего соглашенія. Ввести ихъ въ общій порядокъ губернскихъ мѣстъ невозможно; они имѣютъ свое особенное устройство, свое, такъ сказать, Губернское Правленіе, свое Казначейство**). Но дать надъ ними право надзора главному мѣстному начальству, оградивъ сей

---

*) Въ подлинникѣ приписано сверху рукою Сперанскаго, карандашемъ: «изъ Казначействъ».

**) Для почтовыхъ конторъ Почтамты, для таможень Окружные Начальники и проч.

надзоръ точными предѣлами, безъ сомнѣнія можно. Въ чемъ должны состоять сіи предѣлы? 1) не требовать ничего противнаго особеннымъ сихъ частей правиламъ; 2) не вводить ничего новаго, но представлять виды къ ихъ усовершенію; 3) не вмѣшиваться во внутреннее производство ихъ дѣлъ; 4) не располагать суммами; 5) не опредѣлять, не удалять и не отрѣшать чиновниковъ; но устранять въ случаѣ явной необходимости; 6) не воспрещать симъ частямъ требовать разрѣшеній отъ высшаго ихъ начальства непосредственно; но разрѣшенія сіи сообщать отъ Министерства мѣстному начальству для свѣдѣнія. Съ сими ограниченіями всѣ прочія статьи надзора могутъ быть ввѣрены главному мѣстному начальству на общемъ основаніи.

Шестое. Какой долженъ быть образъ дѣйствія и сношенія главнаго мѣстнаго управленія съ Государственными и Губернскими Установленіями?

Власть Генералъ-Губернаторовъ по учрежденію была власть личная. Неудобства отъ сего происходящія сами по себѣ ощутительны. Надлежитъ быть установленію, дабы власть сія не перерождалась въ самовластіе или не пала въ бездѣйствіе.

Не трудно опредѣлить устройство сего установленія. Допустивъ, что главный мѣстный надзоръ есть видъ или послѣдствіе установленія Министерскаго, надлежитъ только приспособить къ нему общія правила сего установленія.

Правила сіи опредѣляютъ составъ и порядокъ производства дѣлъ.

Составъ. Каждое Министерство составляется изъ Департаментовъ, коихъ начальники подъ предсѣдательствомъ Министра составляютъ *Совѣтъ*. Слѣдовательно и мѣстныя Министерства *) должны быть составлены изъ Департаментовъ или лучше сказать изъ отдѣленій, коихъ начальники образуютъ совѣтъ.

Производство дѣлъ. Оно раздѣлено въ Министерствахъ на три степени. Есть дѣла производимыя Начальниками Департаментовъ; другія производятся Министромъ въ Совѣтѣ; нѣкоторыя Министромъ безъ Совѣта. Сіе раздѣленіе удобно можно приложить и къ мѣстнымъ Министерствамъ **).

---

*) Въ подлинникѣ слова: «мѣстныя Министерства» зачеркнуты и вмѣсто ихъ сверху, рукою Сперанскаго, написано карандашемъ: «Областныя Управленія».

**) Въ подлинникѣ слова: «мѣстнымъ Министерствамъ» зачеркнуты и вмѣсто ихъ, сверху, рукою Сперанскаго, написано карандашемъ: «Областному Управленію».

Тѣ-же самыя понятія опредѣляютъ и образъ сношеній главныхъ мѣстныхъ начальниковъ съ другими установленіями. Они должны быть по самому званію сему члены Комитета и 1-го Департамента Сената и слѣдовательно они должны относиться рапортами къ симъ сословіямъ; но должны сноситься сообщеніями съ Министрами.

Седьмой и послѣдній вопросъ состоитъ въ томъ, чтобъ опредѣлить пространство, въ коемъ мѣстный главный надзоръ долженъ дѣйствовать.

Очевидно, что установлять его въ каждой губерніи было бы не только слишкомъ раздробительно, но и для общихъ соображеній неудобно. Соединеніе губерній въ округи [1]), по двоякой соразмѣрности пространства ихъ и населенія, есть наилучшій способъ учредить средоточіе сего надзора. На семъ основано раздѣленіе, при семъ прилагаемое.

Изъ разрѣшенія всѣхъ вопросовъ, выше предложенныхъ, происходятъ слѣдующія общія начала къ образованію главнаго мѣстнаго [2]) управленія.

I. Сверхъ *общаго* надзора, Правительствующему Сенату ввѣреннаго, учреждается *мѣстный* главный надзоръ надъ губернскимъ управленіемъ [3]).

II. Для сего губерніи соединяются въ округи [4]).

III. Главный мѣстный надзоръ въ каждомъ округѣ ввѣряется Намѣстнику [5]) и Совѣту.

IV. Каждый округъ именуется *Намѣстничествомъ*, а установленіе надзора, въ немъ учреждаемое, именуется *Намѣстническимъ Управленіемъ* [6]).

V. Намѣстническое [7]) управленіе принадлежитъ къ порядку

---

[1]) Въ подлинникѣ слово: «округи» зачеркнуто и вмѣсто того сверху, рукою Сперанскаго, написано карандашемъ: «области».

[2]) Слова: «главнаго мѣстнаго» вычеркнуты и вмѣсто ихъ написано: «областнаго».

[3]) Слова: «надъ губернскимъ управленіемъ» вычеркнуты и вмѣсто ихъ написано: «подъ именемъ областнаго управленія».

[4]) Слово: «округи» вычеркнуто и вмѣсто того написано: «области».

[5]) Слова: «каждомъ округѣ ввѣряются намѣстнику» замѣнены въ подлинникѣ словами: «каждой области ввѣряется Генералъ-Губернатору».

[6]) Въ подлинникѣ статья эта зачеркнута, а съ боку поставленъ вопросительный знакъ.

[7]) Въ подлинникѣ слово «намѣстническое» зачеркнуто и вмѣсто того написано: «областное».

Управленія Государственнаго и въ существѣ своемъ есть Министерство, дѣйствующее на мѣстѣ.

VI. Намѣстникъ [1]) по самому званію сему есть членъ Правительствующаго Сената 1-го Департамента и Министерскаго Комитета.

VII. Совѣтъ намѣстническаго [2]) управленія образуется подобно Совѣту въ Министерствахъ.

VIII. Образъ производства дѣлъ опредѣляется на общемъ основаніи Министерскаго учрежденія.

IX. Намѣстническому [3]) Управленію присвояется власть надзора и власть управленія [4]) въ той мѣрѣ, какая по связи съ надзоромъ необходима.

X. Власть надзора соединяется: 1) въ движеніи дѣлъ, 2) въ образѣ ихъ производства [5]).

XI. Власть управленія [6]) есть двоякая: 1) *общая;* она состоитъ въ томъ, что всѣ предметы, требующіе высшаго разрѣшенія, восходятъ не иначе, какъ чрезъ Намѣстническое [7]) Управленіе; 2) *особенная;* она состоитъ въ слѣдующемъ:

1) Предъявлять Сенату мѣстныя затрудненія въ случаѣ новыхъ постановленій, пріостановляя ихъ исполненіе.

2) По дѣламъ уголовнымъ рѣшить окончательно разногласіе Гражданскаго Губернатора съ Уголовною Палатою.

3) Налагать опеки въ случаяхъ непомѣрной роскоши и жестокости, по правиламъ, для сего опредѣленнымъ.

4) Принимать рѣшительныя мѣры въ случаѣ народныхъ бѣдствій, когда мѣры сіи не терпятъ отлагательства.

5) Устранять, удалять и отрѣшать чиновниковъ по правиламъ, для сего опредѣленнымъ.

---

[1]) Въ подлинникѣ слово «намѣстникъ» зачеркнуто и вмѣсто него поставлено: «Генералъ-Губернаторъ».

[2]) Слово: «намѣстническаго» вычеркнуто и вмѣсто него поставлено: «областнаго».

[3]) Въ подлинникѣ «намѣстническому» зачеркнуто и вмѣсто того написано: «областному».

[4]) Въ подлинникѣ слово: «управленія» зачеркнуто и вмѣсто того написано: «разрѣшенія».

[5]) Въ подлинникѣ эта статья исправлена такъ: «власть надзора простирается: 1) на движеніе дѣлъ; 2) на образъ ихъ производства».

[6]) Въ подлинникѣ слово: «управленія» зачеркнуто и вмѣсто того написано: «разрѣшенія».

[7]) Въ подлинникѣ слово: «намѣстническое» зачеркнуто и вмѣсто того надписано: «областное».

6) Опредѣлять и представлять къ опредѣленію на мѣста и къ наградамъ.

XII. Предѣлы власти:

1) Не вводить никакихъ новыхъ постановленій.

2) Не остановлять общихъ мѣръ Правительства въ рекрутскихъ наборахъ, въ податяхъ и налогахъ.

3) Не требовать отпуска суммъ [1]), росписаніемъ не назначенныхъ.

4) Не отмѣнять и даже не входить въ существо рѣшеній по дѣламъ тяжебнымъ.

XIII. Власть надзора и исправленія, ввѣряемая Намѣстническому [2]) Управленію, простирается и на тѣ части, кои не входятъ въ составъ губернскаго управленія, какъ-то: на управленіе питейное, почтовое, таможенное, лѣсное, банковое и путей сообщенія [3]). Изъ сего исключается управленіе военное, коего сношенія съ Намѣстническимъ [4]) Управленіемъ учреждается особенно.

XIV. Предѣлы власти относительно къ симъ особеннымъ управленіямъ:

1) Не требовать ничего противнаго особеннымъ сихъ частей правиламъ.

2) Не вводить ничего новаго, но представлять виды къ ихъ усовершенію.

3) Не вмѣшиваться во внутреннее производство ихъ дѣлъ.

4) Не располагать суммами.

5) Не опредѣлять, не удалять и не отрѣшать чиновниковъ, но устранять въ случаѣ явной необходимости.

6) Не воспящать симъ частямъ требовать разрѣшеній отъ высшаго ихъ начальства непосредственно; но разрѣшенія сіи сообщать отъ Министерства мѣстному Начальству для свѣдѣнія.

На сихъ началахъ составленное Учрежденіе Намѣстническаго [5]) Управленія при семъ представляется.

Въ заключеніе остается опредѣлить образъ его введенія въ дѣйствіе.

---

[1]) Въ подлинникѣ приписано карандашемъ: «изъ Казначействъ».

[2]) Въ подлинникѣ «намѣстническому» зачеркнуто и вмѣсто того написано: «областному».

[3]) Слова: «лѣсное, банковое и путей сообщенія» зачеркнуты и вмѣсто ихъ написано: «и тому подобныя».

[4]) Вмѣсто: «намѣстническимъ» исправлено: «областнымъ».

[5]) Въ подлинникѣ слово: «намѣстническаго» зачеркнуто и вмѣсто него написано: «областнаго».

Выше были изъяснены причины, по коимъ установленіе сіе должно предшествовать общему губернскому учрежденію. Сколь причины сіи ни уважительны, нельзя однако-же не примѣтить, что совокупное введеніе обѣихъ сихъ частей Управленія представило-бы болѣе стройности и ручательства въ успѣхѣ. Безъ сего совокупнаго дѣйствія Намѣстническое [1]) Управленіе, подобно Учрежденію 1775 года, бывъ оставлено собственному своему движенію, можетъ встрѣтить въ ходѣ своемъ важныя затрудненія. Въ самыхъ средствахъ и орудіяхъ своего дѣйствія, въ разслабленномъ [2]) губернскомъ устройствѣ, вмѣсто помощи, оно найдетъ одни препятствія. А какъ во всякомъ новомъ установленіи первыя впечатлѣнія весьма важны и довѣріе къ силѣ его необходимо: то и должно по возможности стараться, дабы сіи первыя впечатлѣнія не преградили пути къ дальнѣйшему его шествію.

Для сего самый удобнѣйшій образъ введенія сего Учрежденія былъ-бы тотъ, чтобъ издать оное въ видѣ временнаго наказа Генералъ-Губернаторамъ. Симъ Правительство получитъ средство видѣть дѣйствіе его на опытѣ, согласить его въ послѣдствіи съ Учрежденіемъ Губернскимъ, поправлять и усовершать его постепенно безъ укоризны и измѣненій [3]).

---

[1]) Слово: «намѣстническое» замѣнено въ подлинникѣ словомъ: «областное».

[2]) Въ подлинникѣ слово: «разслабленномъ» зачеркнуто.

[3]) Въ подлинникѣ съ боку, рукою Сперанскаго, прибавлено: «NB. обязать къ срочнымъ представленіямъ объ исправленіяхъ положительно и отрицательно».

II.

Замѣчанія Министра Финансовъ на проектъ о Губернскихъ учрежденіяхъ.

(Канкрина).

Предварительныя разсужденія.

Къ чтенію бумагъ о преобразованіи Губернскаго управленія я приступилъ въ слѣдующихъ убѣжденіяхъ:

1) Не перемѣнять, елико можно, форму коренныхъ государственныхъ установленій, ибо недостатки существующаго извѣстны, новаго сокрыты.

2) Но исправлять существующее, привязывая поправленія къ прежнимъ наименованіямъ, дабы не вдругъ перемѣнить цвѣтъ вещей, и не истреблять ничего историческаго.

3) Правила сіи нынѣ особенно нужны. Духъ перемѣнчивости возобладалъ народами: требуютъ отъ правительствъ сверхчеловѣчное; потеряли изъ виду несовершенство человѣческихъ дѣлъ. При семъ расположеніи умовъ правительства имѣютъ вящую обязанность озаботиться о всѣхъ возможныхъ улучшеніяхъ и о положеніи началъ будущаго усовершенствованія дѣлъ государственныхъ. Но всячески должно стараться, чтобъ безъ совершенной необходимости не перемѣнять самую форму существующаго управленія. Дать примѣры частымъ перемѣнамъ въ низшемъ значитъ колебать среднее, перемѣнить среднее — заставить многихъ думать о высшемъ. Англія, Пруссія, самая Россія, даютъ многіе примѣры исправленіямъ безъ сломки стараго зданія.

4) Губернское устройство лучше выдумать нельзя, какъ оно есть; ибо Екатерина II руководствовалась примѣромъ лучше устроенныхъ

Монархій. Недостатки сего учрежденія происходятъ не отъ первоначальныхъ ошибокъ, а отъ того, что не рѣшились благовременно приступить къ тѣмъ починкамъ, кои въ каждомъ зданіи по временамъ необходимы. Но сіи исправленія не трудны, не требуютъ коренной переломки, или вставленія новыхъ колесъ, а еще менѣе совершенной перемѣны духа сего управленія.

Главные недостатки онаго нынѣ кажется суть:

a) обезсиленіе мѣстной власти;

b) излишество мертвыхъ формъ;

c) недостатокъ постепенности въ исполненіи и отвѣтственности;

d) множество безплодной переписки, дѣлъ, вѣдомостей, справокъ наиболѣе умозрительныхъ и столь огромныхъ, что ихъ читать нельзя;

e) полицейское утѣсненіе общежитія;

f) недостатокъ способовъ сношеній правительства съ публикою;

g) нѣкоторыя неудобства въ порядкѣ дворянскихъ выборовъ;

h) множество худо заплаченныхъ чиновниковъ, и ежедневное почти умноженіе сего рода налоговъ;

i) недостатки общаго нашего законодательства;

k) разные матеріальные недостатки, требующіе перемѣны.

Исправленіе сихъ недостатковъ, по моему мнѣнію, можетъ быть сдѣлано постепенно, съ удобностью; крутая переформировка будетъ сопровождаема большими потрясеніями и остановками. Извѣстно что̀ стоило первоначальное введеніе Губернскаго учрежденія, даже исподоволь.

Исправленіе таковое можетъ быть исполнено тѣмъ удобнѣе, что всѣ вышеписанные недостатки наиболѣе не свойственны коренной мысли Губернскаго учрежденія, а составляютъ частныя недодѣлки; многіе жъ вкрались временемъ, въ противность началамъ сего учрежденія; важнѣйшій вредъ произошелъ отъ введенія бумажныхъ денегъ, имѣвшихъ послѣдствіемъ ничтожность всѣхъ окладовъ жалованья.

Соображенія о проектѣ новаго Губернскаго учрежденія.

Въ сихъ убѣжденіяхъ приступивъ къ чтенію проекта, я имѣлъ намѣреніе ограничиться одною финансовою частью, но по связи дѣла сего исполнить не могъ, исключая однако судебной части.

1) Первая черта сего предположенія, при нѣкоторомъ сохраненіи нынѣшняго наружнаго вида, есть коренная перемѣна не токмо духа Губернскаго учрежденія, но даже правилъ, нынѣ вообще при-

нятыхъ въ Европейскихъ Монархіяхъ, по примѣру Сибирскаго учрежденія и бывшаго устройства Рязанской губерніи.

Въ Европейскихъ Государствахъ принята система линеарнаго устройства разныхъ отраслей службы; то есть, каждая линія управленія: администрація, полиція, финансы имѣетъ главою Министра, линія же каждаго Министерства идетъ отдѣльно чрезъ всѣ инстанціи, имѣя однако съ другими столько связи на мѣстахъ, сколько необходимо нужно.

Напротивъ система новаго губернскаго устройства есть такъ сказать островное, почти можно бы было сказать федеративное. Каждая губернія составляетъ такъ сказать малое владѣніе, которое отъ главнаго начальства зависитъ только въ извѣстныхъ отношеніяхъ, съ предоставленіемъ оному только рода исправительной власти, а отнюдь не власти общаго направленія. Сверхъ того и уѣздное управленіе также, до извѣстной степени, уединено, и столько независимо отъ губернскаго, какъ сіе отъ главнаго; словомъ, Государство состояло бы изъ 50 малыхъ губернскихъ государствъ и 500 уѣздныхъ губерній; оно похоже на систему древнихъ удѣловъ. Изъ сего слѣдуетъ, что сія система есть противуположность того устройства управленія, гдѣ жалуются на излишнее сосредоточеніе дѣлъ (centralisation); а напротивъ есть система розничнаго управленія (divergenum).

Сибирское учрежденіе, которое по финансовой части однако имѣетъ нѣсколько болѣе связи съ Министерствомъ, нежели здѣсь предположенное, служитъ примѣромъ послѣдствій таковой системы, какъ извѣстно тѣмъ, кои занимаются ближе управленіемъ какой либо части; хотя впрочемъ толь отдаленная часть Государства нѣкоторымъ образомъ и можетъ требовать коллегіальнаго устройства.

2. Вторая черта новаго учрежденія есть совершенное ослабленіе личной власти въ губерніяхъ и введеніе системы всеобщаго коллегіальнаго управленія, съ многими новыми инстанціями; словомъ, дается перевѣсъ демократическому правилу (принимая какъ сіе слово, такъ и прочія подобныя отнюдь не въ дурномъ смыслѣ).

Въ Европейскихъ монархіяхъ, кромѣ Франціи, Англіи и нѣкоторыхъ другихъ, существуетъ правило, чтобъ личная власть (personalisme) въ дѣлахъ управленія имѣла нѣкоторый перевѣсъ, однако была смягчаема умѣреннымъ коллегіализмомъ. Въ Пруссіи есть Президенты и Оберъ-Президенты, въ Австріи есть Губернаторы и командующіе провинціями, всѣ значительную степень власти имѣющіе. Коллегіи, не бывъ въ оковахъ толь тяжелыхъ формъ, какъ у

насъ, при постепенной власти совѣтниковъ, имѣющихъ экспедиціи, умѣряютъ съ одной стороны сію власть, не задерживая ходъ управленія, но съ другой стороны личная власть довольно сильна, чтобъ отклонить недостатки управленія многихъ. Совершенно въ семъ смыслѣ расположено губернское учрежденіе. Оно въ своемъ родѣ во время введенія онаго было гораздо совершеннѣе, нежели устройство тогдашняго высшаго правительства посредствомъ Сената; но линеарное управленіе наконецъ сдѣлалось общимъ чрезъ учрежденіе Министерствъ. Если губернское устройство имѣетъ недостатокъ, то по истинѣ онъ состоитъ не въ излишествѣ власти персонализма, а въ недостаткѣ онаго, по случаю тяжелаго устройства коллегіализма и множества введенныхъ формъ и переписокъ, такъ что Губернскія Коллегіи сдѣлались не мѣстами зрѣлости, а мѣстами дряхлости, въ коихъ не столько идетъ вопросъ о томъ, чтобъ дѣлать много и хорошо, а чтобъ описывать и контролировать тѣ малости, кои исполнены, или же отписываться, почему ничего не могло быть сдѣлано.

Новое предположеніе не токмо не исправляетъ недостатокъ излишнихъ совѣщаній, но еще умножаетъ оный: вмѣсто коллегіализма оно вводитъ даже комитетское управленіе (comitetisme) — слабѣйшее изъ всѣхъ, и умножаетъ инстанціи. Соединяя губернію съ одной стороны въ отдѣльное цѣлое, съ другой стороны раздробляетъ оное паки по уѣздамъ, а вмѣстѣ съ тѣмъ уничтожаетъ выгодную пружину отвѣтственности.

Послѣдствія сего будутъ — чрезвычайная медленность въ дѣлахъ, умноженіе дѣлъ, формъ и переписки; умноженіе чиновниковъ и издержекъ; худшее замѣщеніе канцелярскихъ мѣстъ по умноженію числа ихъ; недостатокъ единства въ правилахъ и направленіяхъ; крайнее отягощеніе публики, чрезъ умноженіе мѣстъ и лицъ, гдѣ нужно ходатайство и пр. Но болѣе всего вредно раздробленіе отвѣтственности. Губернаторъ будетъ имѣть мало сердца къ губернскимъ дѣламъ, ибо ему противодѣйствуетъ безпрерывно большое число совѣтниковъ; Казенная Палата мало будетъ радѣть о своихъ дѣлахъ, ибо еще будутъ разсмотрѣны выше; высшіе Губернскіе Совѣты — и кто не знаетъ духъ подобныхъ собраній?—также не будутъ имѣть усердія, ибо отвѣтственность такъ раздроблена, что никто оной не страшится; а конецъ всему будетъ, что губерніею править будетъ одинъ какой либо чиновникъ или секретарь, который смѣлѣе другихъ.

Кромѣ того извѣстно, что вѣрный способъ ничего не дѣлать, ничего не исправить, есть введеніе излишнихъ инстанцій и совѣща-

ній. Духъ продолжительнаго совѣтованія родитъ страсть къ лишнимъ справкамъ, вопросливость подчиненныхъ и наклонность къ полумѣрамъ. Министерства, не имѣя возможности дать мѣстнымъ начальствамъ потребное направленіе и видя или противодѣйствіе или слабость и завязчивость исполненія, также должны охолодѣть къ государственнымъ дѣламъ. Послѣдствія докажутъ, что чрезъ нѣсколько лѣтъ весь ходъ государственныхъ дѣлъ, если не остановится, то придетъ въ совершенную вялость, несвойственную неизмѣримой Россіи.

И какая настоитъ надобность въ таковой коренной перемѣнѣ? Дѣла губернскія отнюдь не такъ важны, чтобъ они не могли быть кончены въ нынѣшнихъ Коллегіяхъ — Губернскомъ Правленіи и Казенной Палатѣ, чтобъ еще нужно было, такъ сказать, учредить Оберъ-Коллегію въ губерніи, и Унтеръ-Коллегіи въ уѣздахъ; кромѣ того въ весьма важныхъ случаяхъ самое учрежденіе губерніи уже предназначило высшее совѣщательное мѣсто.

Я не могу скрыть мое убѣжденіе, что введеніе таковаго порядка было бы начало обезсиленія Россіи; что же касается финансовъ, кои только поддерживаются крайними усиліями персонализма и быстротою производства, то они и годъ не могутъ остаться въ ходу. Россія есть Государство весьма огромное и весьма напряженное; сила управленія должна быть соразмѣрна сей массѣ.

3. За симъ обращаюсь къ разнымъ частнымъ примѣчаніямъ:

1) учрежденіе особаго предсѣдательнаго Губернскаго Правленія отчуждаетъ Губернатора отъ дѣлъ, родитъ новыя инстанціи и интриги, отнимаетъ отъ нынѣшняго Вице-Губернатора уваженіе, умножаетъ число мѣстъ и издержки — по моему мнѣнію безъ всякой надобности. Дѣла губернскія были бы вовсе незатруднительны, если уменьшить формы, отсѣчь лишнія донесенія, вѣдомости и переписки, а особенно еслибы власть и отвѣтственность были опредѣлены постепенно, и не всякое дѣло вступало въ общія присутствія.

2) Сія постепенность власти и отвѣтственность однако въ новомъ проектѣ не получили дальнѣйшей опредѣлительности, ибо совѣтникамъ дозволено только собирать свѣдѣнія, что и теперь могутъ дѣлать.

3) Высшее губернское управленіе по проекту затруднено многими дѣлами, кои займутъ и развлекутъ оное такъ, что некогда будетъ заниматься важнѣйшими дѣлами. Сюда принадлежитъ напримѣръ производство торговъ, выдача подорожныхъ, дѣла по опре-

дѣленію и награжденію всѣхъ чиновниковъ, наложеніе пеней, дѣла по описямъ и оцѣнкамъ, разсмотрѣніе волостныхъ издержекъ, утвержденіе головъ и волостныхъ писарей, надѣленіе казенныхъ крестьянъ землями, лѣсныя смѣты, ревизія дѣлъ и пр. и пр. Послѣ сего кажется остающіяся Губернскимъ Правленіямъ и Казеннымъ Палатамъ дѣла толь маловажны, что не нужно имѣть сихъ Коллегій, или можно сказать они и существовать будутъ только по имени. Сверхъ того отъ сосредоточенія всѣхъ линій службы въ одномъ Совѣтѣ наиболѣе потерпитъ Министерство Финансовъ, дѣла коего требуютъ скорости, рѣшимости и повсемѣстное единообразное слѣдованіе направленію Министерства. Власть, предоставляемая сему высшему губернскому мѣсту, толковать законы, критиковать постановленія правительства и дать инструкціи мѣстамъ и лицамъ, непремѣнно распестритъ всѣ вѣтви управленія, ослабитъ уваженіе къ правительству и намѣсто единаго Государства поставитъ сословіе губерній, состоящихъ каждая изъ сословія уѣздовъ и составляющихъ каждая statum in statu.

4) Хотя изложеніе формъ, коими должны руководствоваться губернскія мѣста, сдѣлано болѣе вкратцѣ, однако по моему мнѣнію они не довольно еще сокращены и введены разные новые ненужные предметы письменнаго производства, напримѣръ дежурныя книги, въ кои ежедневно должно вписать многія сотни конвертовъ, дорожные журналы и пр. Отчеты о дѣйствіяхъ также будутъ весьма затруднительны, и получаясь поздно (отчеты изъ Сибири получаются весьма поздно), не принесутъ желаемой пользы. По крайней мѣрѣ Казенныя Палаты ихъ дать не могутъ. Отчеты таковые весьма полезны тамъ, гдѣ есть главныя распоряженія, но по исполнительнымъ мѣстамъ они должны разойтись на одно мелочное повтореніе сдѣланныхъ исполненій, препятствуя чрезъ потерю времени и трудъ составленія самому исполненію дѣлъ. Притомъ наблюденіе Министерства или Губернскаго начальства должно быть непрерывное и современное по дѣйствіямъ и случаямъ, а не послѣдующее по отчетамъ, слишкомъ поздно получаемымъ.

4. Соединеніе въ уѣздахъ управленія городскаго и сельскаго въ одномъ мѣстѣ представляетъ многія затрудненія, но не входя въ подробности сего дѣла, приводятся только нѣкоторыя частныя примѣчанія:

Казенный Приказъ, составленный изъ уѣзднаго казначея и виннаго пристава, можетъ существовать по одному имянованію, ибо сіи должности не имѣютъ ничего общаго.

Невозможно, чтобъ Уѣздныя Правленія составляли росписанія податей, ибо сей труднѣйшій счетный предметъ—оклады—съ нуждою ежегодно оканчивается въ Казенной Палатѣ. Еще менѣе Уѣздное Правленіе можетъ составить вѣдомости о недоимкахъ, ибо сіе есть дѣло уѣзднаго Казначея, а истребованіе и пересмотръ ихъ былъ бы лишній переходъ.

Вообще соединеніе въ Уѣздныхъ Правленіяхъ дѣлъ управленія, полиціи и финансовъ, по крайней мѣрѣ въ послѣднемъ отношеніи, совершенно невозможно, ибо финансовыя дѣла никакъ нельзя вывести изъ своей линіи и сіи 500 маленькихъ Казенныхъ Палатъ надѣлали бы лишь остановки.

Распредѣленіе дѣлъ между засѣдателями, напримѣръ хозяйственной части одному, неудобовозможно потому, что чрезмѣрно умножились бы разъѣзды и много потерялось бы времени. Теперь засѣдатель, бывъ въ какой либо волости, съ удобностью исполняетъ въ одно время полицейскія, судебныя и хозяйственныя дѣла; но тогда должны прибыть разные засѣдатели. Лучшій порядокъ есть кажется тотъ, который введенъ въ Польскихъ губерніяхъ, то есть чтобъ каждый засѣдатель имѣлъ особую часть уѣзда.

5. Сводъ административныхъ уставовъ съ одной стороны весьма полезенъ, но съ другой стороны по администраціонной части недостаточенъ. По несовершенству нашихъ узаконеній, они въ практикѣ получали исполнительность многими министерскими разрѣшеніями и предписаніями, а частію обычаями. Одно предложеніе уставовъ возродитъ вдругъ тысячи вопросовъ о порядкѣ исполненія, особливо при новомъ образованіи средняго управленія. Министры же, не имѣя власти ихъ рѣшать, завалятъ высшее правительство, а между тѣмъ дѣло станетъ.

6. Польза Коммерческихъ Судовъ въ каждой губерніи при нынѣшнемъ положеніи дѣлъ сомнительна, и лучше ихъ устроить постепенно по мѣрѣ надобности.

Въ заключеніе долгомъ считаю объяснить, что по моему мнѣнію можно бы предпринять слѣдующее:

1) Не издавать новаго учрежденія о губерніяхъ, а исправить недостатки нынѣшняго постепенно, примѣрно на основаніи слѣдующихъ пунктовъ:

2) Для Губернскихъ Правленій издать положеніе о производствѣ дѣлъ, въ коемъ, подобно представленному положенію для Казенныхъ Палатъ, сократить дѣлопроизводство, формы и журналы и да-

же еще болѣе распредѣлить дѣла твердо между Совѣтниками и столами, усилить власть экспедицій (отдѣленій) и пр.

3) По каждому Министерству дѣлать разсмотрѣніе о сокращеніи дѣлъ въ отношеніи къ губерніямъ и въ оныхъ самихъ.

4) Постепенно улучшить содержаніе чиновниковъ.

5) Ввести губернскія газеты, какъ уже назначено.

6) Распредѣлить засѣдателей Земской Полиціи по кварталамъ уѣздовъ, и облегчить порядокъ производства дѣлъ въ Земскихъ Судахъ.

7) Дать дворянскимъ выборамъ такое устройство, чтобъ уѣздные судьи и чиновники Земской Полиціи не такъ часто мѣнялись.

8) Назначить подробнѣе случаи, въ коихъ дѣла должны поступать на разсмотрѣніе Совѣта Предсѣдателей въ губерніи и пр. и пр. и пр.

С. П. Б.
30 марта 1830 г.

ВОЗРАЖЕНІЯ

НА ЗАМѢЧАНІЯ ГРАФА КАНКРИНА

(СПЕРАНСКАГО).

Первая мысль, встрѣчающаяся при чтеніи замѣчаній Министра Финансовъ, есть та, что они относятся къ какому либо другому проекту учрежденія, а не къ тому, которое было составлено въ Комитетѣ.

Примѣчанія его предполагаютъ такое устройство губернскихъ дѣлъ, коему нельзя почти найти примѣра ни въ какомъ благоустроенномъ Государствѣ, и которое не только въ Россіи представляло бы сущую нелѣпость, но было бы несовмѣстно даже и въ Соединенныхъ Американскихъ Штатахъ.

I (черта первая). Въ его проектѣ есть какое-то, такъ имъ называемое, *островное* или Федеративное устройство — въ проектѣ Комитета просто принято то самое устройство, какое нынѣ существуетъ; а то, что онъ называетъ испроверженіемъ коренныхъ государственныхъ установленій, перемѣною духа учрежденій, состоитъ: 1) въ томъ, что два или три раза въ недѣлю, болѣе или менѣе, Губернаторъ и Вице-Губернаторъ будутъ собираться съ Предсѣдателемъ Казенной Палаты и съ двумя Совѣтниками въ одно общее присутствіе для совѣщанія и для рѣшенія дѣлъ общихъ, т. е. будутъ рѣшать въ личной совокупности то самое, чего и нынѣ рѣшить иначе не могутъ, какъ совокупно же, но или посредствомъ многосложной переписки, или посредствомъ присутствія Губернатора въ Казенной Палатѣ (извѣстно, что и нынѣ въ ней ничто важное не рѣшится безъ сношенія или безъ утвержденія Губернатора); 2) въ томъ, что въ уѣздѣ, гдѣ нынѣ нѣтъ начальника, полагается быть начальнику, и въ волости, гдѣ нынѣ нѣтъ порядка, вводится порядокъ, надзоръ и отвѣтственность.

II (черта вторая). Въ проектѣ Министра Финансовъ есть какое то новое введеніе системы всеобщаго коллегіальнаго управленія со многими новыми инстанціями—въ проектѣ Комитета нѣтъ ни одной новой Коллегіи, ни одной новой инстанціи. Общее Присутствіе въ губерніи столь же мало есть инстанція, какъ нынѣ присутствіе Губернатора въ Казенной Палатѣ, и собраніе всѣхъ Палатъ въ одно присутствіе не есть инстанція.

III. Въ проектѣ Министра Финансовъ предполагается намѣреніе разрушить то, что онъ называетъ *персонализмомъ* или личною властію въ управленіи. Въ проектѣ Комитета не было сего намѣренія и не могло быть потому, что Комитетъ ничего не прибавлялъ и не убавлялъ ни въ пространствѣ, ни въ предѣлахъ *личной губернской власти*, но слѣдовалъ въ точности прежнему учрежденію. Здѣсь разность между проектомъ Министра Финансовъ и проектомъ Комитета произошла вѣроятно отъ того, что Министръ Финансовъ, какъ изъ самыхъ его примѣчаній видно, не твердъ въ силѣ и подробностяхъ нынѣшняго Губернскаго учрежденія; такъ напримѣръ, онъ предполагаетъ, будто съ учрежденія Министерства и Губернское управленіе перелилось въ его формы; сіе есть то, что онъ называетъ *линеарнымъ управленіемъ*, — предположеніе совершенно неосновательное. Система устройства Министерскаго и составъ управленія Губернскаго, какъ были прежде, такъ и нынѣ суть двѣ системы разныя. Казенная Палата столь же мало есть отдѣленіе или Департаментъ Министерства Финансовъ, сколько Губернское Правленіе не есть отдѣленіе Министерства Внутреннихъ Дѣлъ.

Въ семъ состоятъ существенныя различія между проектомъ, къ коему относятся примѣчанія Министра Финансовъ, и тѣмъ, который былъ ему сообщенъ.

Послѣдствія, кои онъ извлекаетъ изъ своего проекта, довольно вѣрны, и можно сказать, что всѣ грозныя его предсказанія могли бы дѣйствительно совершиться, если бы сей странный его проектъ могъ быть приведенъ въ дѣйствіе.

III.

Замѣчанія Министра Внутреннихъ Дѣлъ по предмету новаго Учрежденія для управленія губерній.

(Закревскаго).

Цѣль составленія новаго Учрежденія для управленія губерній, какъ видно изъ введенія къ оному, была та, дабы исправить недостатки существующаго Учрежденія о губерніяхъ.

Между тѣмъ, прочитавъ упомянутый проектъ, я нахожу, что онымъ измѣняется почти во всѣхъ частяхъ дѣйствующее нынѣ Учрежденіе для управленія губерній.

Дабы опредѣлить существенное достоинство новаго закона, предполагаемаго въ замѣнъ существующаго, надлежитъ, по мнѣнію моему, сообразить во всѣхъ подробностяхъ недостатки сего послѣдняго съ тѣми послѣдствіями, какихъ ожидать должно отъ вновь предполагаемаго.

Въ семъ соображеніи я имѣю честь о главныхъ основаніяхъ проекта новаго Учрежденія для управленія губерній по предметамъ, относящимся до ввѣреннаго мнѣ Министерства, равно и о недостаткахъ нынѣ существующаго Учрежденія, изъясненныхъ во введеніи къ тому проекту, представить слѣдующія мои замѣчанія.

1) *О предоставленіи главной власти въ губерніи по части полиціи и хозяйства не Начальнику губерніи, а особому присутствію.*

Во введеніи къ проекту сказано: «Губернское Правленіе въ существѣ своемъ есть токмо Канцелярія Гражданскаго Губернатора, поелику резолюція его рѣшитъ все дѣло и Совѣтники, несогласные съ мнѣніемъ его, не могутъ остановить исполненія по дѣлу, а токмо

вносятъ голосъ свой въ журналъ, каковое право имѣетъ и Секретарь каждаго судебнаго мѣста; слѣдовательно одна личная власть Губернатора дѣйствуетъ.

Въ проектѣ предположено: «Сосредоточить главную власть въ губерніи по части полиціи и хозяйства не въ лицѣ Начальника губерніи, но въ особой высшей по сей части инстанціи, которую учредить подъ именемъ *Общаго Присутствія Губернскаго Правленія и Казенной Палаты*, и которой состоять, подъ предсѣдательствомъ Гражданскаго Губернатора, изъ Вице-Губернатора и Предсѣдателя Казенной Палаты, изъ Старшихъ Совѣтниковъ Губернскаго Правленія и Казенной Палаты, и изъ Засѣдателя Приказа Общественнаго Призрѣнія; а въ нѣкоторыхъ указанныхъ случаяхъ и изъ всѣхъ членовъ сихъ мѣстъ въ совокупности. Дѣла въ семъ Общемъ Присутствіи рѣшить по большинству голосовъ, но когда Губернаторъ не согласенъ съ большинствомъ, то исполненіе останавливать и дѣло представлять на разсмотрѣніе того Министерства, до коего принадлежитъ; въ случаяхъ же важныхъ Губернатору приводить мнѣніе свое въ исполненіе и вопреки единогласному опредѣленію прочихъ членовъ присутствія, донося токмо о томъ высшему Начальству (§§ 11, 37, 38, 39, 40, 41, 69, 70, 71 и 72)».

Замѣчаніе. По существующему Учрежденію о губерніяхъ*) Совѣтники Губернскаго Правленія не суть безмолвные исполнители приказаній Губернатора. Они обязаны разсужденіемъ своимъ уважать всякое дѣло и, въ случаѣ несогласія Губернатора съ ихъ суженіемъ, доносить о томъ вышнему Начальству.

Многія дѣла, имѣющіяся во ввѣренномъ мнѣ Министерствѣ, доказываютъ, что подобныя со стороны Совѣтниковъ представленія бываютъ не рѣдко. Слѣдовательно, всякое личное распоряженіе Губернатора, учиненное въ противность мнѣнія хотя одного изъ Совѣтниковъ, подвергается пересмотру вышняго Правительства. Чтожъ принадлежитъ до того, что законъ обязываетъ Совѣтниковъ исполнять резолюцію Губернатора, не взирая на несогласіе ихъ съ оною, то законъ сей совершенно необходимъ по свойству дѣлъ, отнесенныхъ къ вѣдомству Губернскаго Правленія**), изъ коихъ большая часть не терпитъ медленности въ своемъ исполненіи.

---

*) Учрежд. о губерніяхъ ст. 103.

**) Учрежд. о губерніяхъ ст. 95, 96 и 97.

Все сіе показываетъ, что Губернское Правленіе не есть Канцелярія Губернатора, безмолвно исполняющая его приказанія, и что всякое рѣшеніе Губернатора, учиненное вопреки мнѣнія Совѣтниковъ, подвергается уваженію вышняго Начальства для утвержденія, исправленія, или отмѣны.

Предположеніе вручить главную исполнительную власть въ губерніи коллегіи, именуемой *Общимъ Присутствіемъ Губернскаго Правленія и Казенной Палаты* и состоящей при засѣданіяхъ обыкновенныхъ изъ шести, а при чрезвычайныхъ изъ 17-ти и болѣе членовъ, уже съ перваго взгляда представляетъ неудобство. Свойство власти исполнительной и дѣлъ, подлежащихъ оной, требуетъ скорости въ рѣшеніяхъ и быстроты въ распоряженіяхъ, дѣйствія же всякой Коллегіи, особенно многочисленной и многосложной, всегда медленны. Но неудобство сего предположенія раскрывается наиболѣе при разсмотрѣніи состава оной Коллегіи и правилъ, предначертанныхъ къ ея дѣйствію. Составъ ея есть соединеніе членовъ Губернскаго Правленія, Казенной Палаты и Приказа Общественнаго Призрѣнія, подъ предсѣдательствомъ Гражданскаго Губернатора. Дѣла, отнесенныя къ ея разсмотрѣнію, поступаютъ изъ самыхъ сихъ мѣстъ, или относятся къ вѣдомству оныхъ. Такимъ образомъ предлежитъ членамъ сей Коллегіи разсматривать дѣйствія тѣхъ самыхъ мѣстъ, коихъ они также состоятъ членами, или яснѣе сказать, обсуживать и ревизовать собственныя свои дѣйствія. Послѣдствія таковаго установленія не могутъ быть полезны для службы и онѣ по самому существу установленія сего очевидны. Гражданскій Губернаторъ, предсѣдательствующій въ семъ присутствіи, хотя и есть лице неучаствующее въ обсуживаемыхъ дѣйствіяхъ и распоряженіяхъ упомянутыхъ мѣстъ, но онъ, при взаимномъ единомысліи большинства членовъ, нерѣдко можетъ увлеченъ быть къ соглашенію съ ними. Но если бы онъ, проникая сущность всякаго дѣла и обсуживая оное съ непоколебимымъ безпристрастіемъ, не сталъ соглашаться съ большинствомъ мнѣній, то что отъ сего послѣдуетъ? Министерства въ семъ послѣднемъ случаѣ, въ кои дѣла должны быть вносимы на разсмотрѣніе, скоро будутъ обременены необъятнымъ количествомъ оныхъ, и какъ въ числѣ ихъ многія нельзя будетъ рѣшить безъ требованія дополнительныхъ объясненій и отвѣтовъ, или безъ представленія Правительствующему Сенату, то дѣла, требующія по свойству своему скораго исполненія, будутъ необходимо длиться по нѣскольку мѣсяцевъ, а иногда и по нѣскольк-

ку лѣтъ во вредъ пользамъ общественнымъ и въ предосужденіе службы государственной.

Сверхъ того учрежденіе особаго постояннаго присутствія изъ членовъ Губернскаго Правленія и Казенной Палаты влечетъ за собою еще слѣдующее неудобство. Чиновники сіи два дня въ недѣлю, какъ полагается въ проектѣ, обязаны засѣдать въ помянутомъ присутствіи (а по количеству дѣлъ, на оное возлагаемыхъ, безъ сомнѣнія принуждены будутъ въ послѣдствіи времени учащать тамъ свои засѣданія). Слѣдовательно цѣлую треть времени, опредѣленнаго въ году для службы, они будутъ отвлекаемы занятіями въ семъ присутствіи отъ исполненія настоящихъ обязанностей, сопряженныхъ съ должностями ихъ въ Правленіи, или Палатѣ, отъ чего неминуемо должно произойти запущеніе дѣлъ въ сихъ послѣднихъ мѣстахъ. Таковое запущеніе дѣлъ въ Правленіи и Палатѣ тѣмъ легче можетъ произойти и потомъ быть терпимо, что и самый надзоръ, дабы не было въ теченіи дѣлъ медленности, ввѣряется тому же Общему Присутствію, то есть тѣмъ самымъ лицамъ, которыя могутъ быть главными виновниками запущенія.

По симъ соображеніямъ я не могу быть убѣжденъ, чтобъ учрежденіе на изъясненныхъ въ проектѣ основаніяхъ Общаго Присутствія Губернскаго Правленія и Казенной Палаты могло быть полезно.

2) *О надзорѣ за правильнымъ рѣшеніемъ дѣлъ и неумедлительнымъ движеніемъ оныхъ.*

Во введеніи къ проекту сказано: «Надзоръ Прокурора ничтоженъ, потому что протесты его не могутъ останавливать исполненія и послѣдствія оныхъ являются не прежде, какъ спустя немалое время; что надзоръ сей разсѣянъ на многія тысячи дѣлъ полицейскихъ, хозяйственныхъ и судебныхъ, и что оный есть надзоръ лица низшаго надъ высшимъ».

Въ проектѣ предположено: «Прокурора и Стряпчихъ, какъ Губернскихъ, такъ и Уѣздныхъ, устранить отъ надзора за движеніемъ дѣлъ полицейскихъ и хозяйственныхъ, а равно и отъ просмотра журналовъ и опредѣленій по симъ дѣламъ. Вмѣсто того, *надзоръ за движеніемъ* упомянутыхъ дѣлъ, раздѣляя оный на внутренній и внѣшній, поручить: *внутренній* въ каждомъ присутственномъ мѣстѣ Президенту онаго, *а внѣшній:* въ Губернскомъ Правленіи и Казен-

ной Палатѣ — Общему ихъ Присутствію; въ Уѣздныхъ же мѣстахъ — Уѣздному Правленію (§§ 41, 93 и 261)».

Замѣчаніе. По Учрежденію о губерніяхъ и предшествовавшимъ оному постановленіямъ надзоръ, возложенный на обязанность Прокурора, есть *двоякій:* одинъ *за правильностію рѣшенія дѣлъ*, а другой *за движеніемъ оныхъ.*

Перваго рода надзоръ имѣетъ слѣдующій порядокъ. Всѣ журналы и опредѣленія Губернскаго Правленія (или инаго присутственнаго мѣста, подлежащаго прокурорскому надзору) прежде исполненія по онымъ сообщаются на просмотръ Прокурора. Сей послѣдній, когда найдетъ, что существо какого либо опредѣленія не соотвѣтствуетъ закону, дѣлаетъ о томъ присутствію напамятованіе, сперва словесно, потомъ письменно. Если Губернское Правленіе и затѣмъ останется при своемъ заключеніи, которое и приводитъ въ исполненіе, то Прокуроръ протестуетъ противъ онаго Министру Юстиціи. Правительствующій Сенатъ, которому протестъ сей предлагается на разсмотрѣніе, рѣшаетъ: чье заключеніе правильно, Губернскаго ли Правленія, или Прокурора. При чемъ если окажется, что заключеніе присутствія было противно закону, то члены присутствія, учинившіе таковое заключеніе, подвергаются взысканію. Изъ сего порядка надзора за правильностію рѣшенія дѣлъ слѣдуетъ, что прежде нежели рѣшеніе приведено будетъ въ дѣйствіе, неправильность онаго уже предлагается на разсужденіе присутствія. Слѣдовательно оно можетъ исправлено быть еще, такъ сказать, въ проектѣ своемъ. Дабы не согласиться на предлагаемое исправленіе рѣшенія неправильнаго, надобно чтобы или обстоятельства дѣла были весьма неясны и понимаемы двоякимъ образомъ, или присутствующіе надѣялись на невзыскательность вышняго начальства. Оба случая весьма рѣдки. Но и въ сихъ рѣдкихъ случаяхъ неправильное рѣшеніе не остается въ своей силѣ. Протестъ Прокурора подвергаетъ оное пересмотру вышняго начальства и уничтоженію. Если же окончательныя послѣдствія протестовъ прокурорскихъ (то есть уничтоженіе неправильныхъ рѣшеній и взысканія за оныя съ присутствующихъ) являются иногда и не прежде, какъ по прошествіи немалаго времени, то сіе нисколько не ослабляетъ ихъ дѣйствія, ибо неизбѣжность таковыхъ послѣдствій, предварительно извѣстная, достаточна уже къ удержанію отъ умышленно неправильныхъ рѣшеній. Посему случайная медленность въ разрѣшеніи протестовъ и не можетъ принята быть въ основаніе къ уничтоженію прокурорскаго надзора по дѣламъ полиціи и хозяйства, симъ толико важнымъ ча-

стямъ губернскаго управленія. Равнымъ образомъ не можетъ служить тому основаніемъ и чрезмѣрное множество дѣлъ, надзору Прокурора подлежащихъ. Безъ сомнѣнія, со времени изданія Учрежденія о губерніяхъ, народонаселеніе почти вдвое увеличилось во всѣхъ губерніяхъ, а съ тѣмъ вмѣстѣ умножилось и количество дѣлъ въ оныхъ. Отъ сего число чиновниковъ, Учрежденіемъ опредѣленное, которое соображено было съ тогдашнимъ народонаселеніемъ *), нынѣ по количеству дѣлъ вообще оказывается къ успѣшному оныхъ отправленію недостаточнымъ. Но для отвращенія сего недостатка, нужно токмо умножить по соразмѣрности число чиновниковъ въ отношеніи къ полиціи и хозяйству сего установленія, польза коего оправдана многолѣтними опытами.

Съ уничтоженіемъ вліянія прокурорскаго на дѣла полицейскія и хозяйственныя, и со введеніемъ порядка, предположеннаго въ проектѣ, рѣшенія Губернскаго Правленія и Казенной Палаты, въ случаѣ неправильности оныхъ, не токмо не будутъ предлагаемы Присутствію для исправленія, прежде приведенія оныхъ въ исполненіе, но и по самомъ исполненіи рѣшенія сіи будутъ подвергаться пересмотру не иначе какъ когда на оныя послѣдуютъ жалобы. Но въ дѣлѣ безгласномъ, гдѣ есть доказательства, а нѣтъ истца, отъ кого можетъ возникнуть жалоба? Въ дѣлѣ казенномъ (не тяжебномъ), гдѣ для выгодъ частныхъ жертвуется иногда пользами казны, кто будетъ истцомъ? Прокуроръ, который въ обоихъ сихъ случаяхъ, по существующему учрежденію о губерніяхъ, обязанъ производить искъ, будетъ устраненъ отъ всякаго въ оныхъ дѣлахъ участія. Гражданскій Губернаторъ, который нынѣ, по наказамъ о должности его, есть глава и хозяинъ губерніи, оберегатель пользъ казны и побудитель дѣлъ безгласныхъ, будетъ также удаленъ отъ вліянія на дѣла сіи, ибо обязанности званія его ограничутся токмо предсѣдательствомъ въ Общемъ Присутствіи Губернскаго Правленія и Казенной Палаты, слѣдовательно по тѣмъ изъ упомянутыхъ дѣлъ, которыя до сего Присутствія не достигнутъ, онъ лишенъ будетъ возможности не токмо дѣйствовать благовремянно и съ приличною настойчивостію, но даже и довести ихъ до свѣдѣнія вышняго начальства. Въ такомъ положеніи не останется иныхъ способовъ вышнему Правительству къ раскрытію злоупотребленій въ подобныхъ случаяхъ какъ ободрять доносы. Но доносы сами по себѣ суть уже великое зло, ибо наибольшая часть оныхъ оказываются обыкно-

*) Учрежд. о губерніяхъ ст. 1.

венно неправильными и затѣянными изъ вражды личной, или другихъ побужденій предосудительныхъ, не менѣе того по симъ ложнымъ доносамъ нерѣдко чиновники и граждане самые отличные невинно подвергаются слѣдствіямъ или нареканіямъ. Посему Правительство мудрое всегда печется объ уменьшеніи доносовъ. Съ сею цѣлію Петръ Великій учредилъ и Прокуроровъ *).

Совокупность таковыхъ соображеній показываетъ сколь полезно настоящее вліяніе прокурорской власти по части полиціи и хозяйства. Не участвуя самъ ни въ какихъ по симъ частямъ распоряженіяхъ, Прокуроръ съ лучшею удобностію и безпристрастіемъ можетъ надзирать за правильностію таковыхъ распоряженій, нежели тѣ лица, которыя или сами участвуютъ въ оныхъ, или бывъ начальниками распорядителей, раздѣляютъ съ ними въ нѣкоторой мѣрѣ отвѣтственность за послѣдствія распоряженій неправильныхъ. Чтожъ принадлежитъ до того, что надзоръ Прокурора за дѣйствіями Начальника губерніи есть надзоръ лица низшаго надъ высшимъ, то сіе обстоятельство не имѣетъ никакихъ послѣдствій. Прокуроръ хотя и занимаетъ въ общемъ порядкѣ службы степень низшую предъ Гражданскимъ Губернаторомъ, но онъ ему совершенно неподвѣдомственъ. Губернаторъ не участвуетъ ни въ опредѣленіи его къ сей должности, ни въ увольненіи его отъ оной, ни даже въ засвидѣтельствованіи о службѣ его. Посему, не завися нисколько отъ Губернатора, Прокуроръ не имѣетъ причинъ къ ослабленію надзора своего за его распоряженіями. Опытъ свидѣтельствуетъ, что Прокуроры столь же свободно протестуютъ противъ дѣйствій Гражданскихъ Губернаторовъ и Губернскихъ Правленій, какъ и прочихъ присутственныхъ мѣстъ и лицъ въ губерніи.

Входя за симъ въ разсмотрѣніе обстоятельствъ надзора *втораго рода*, ввѣреннаго Прокурору, а именно *за движеніемъ дѣлъ*, и сравнивая надзоръ сей съ тѣмъ, который предположенъ въ проектѣ, нельзя не признать, что и въ семъ случаѣ прокурорскій надзоръ имѣетъ ощутительное преимущество.

По Учрежденію о губерніяхъ **) Прокуроръ входитъ во всякое время въ Губернское Правленіе и Казенную Палату. Посему онъ имѣетъ удобность, безъ всякой переписки, требовать и получать свѣдѣнія: почему не рѣшено какое дѣло, или рѣшенное не исполнено, и потомъ тутъ же напамятовать присутствію о беззамедлительномъ

*) Наказъ о сочиненіи новаго Уложенія § 139.

**) Статья 405, пунк. 10.

рѣшеніи дѣла или побудить канцелярію присутствія къ скорѣйшему изготовленію исполненія по дѣлу рѣшенному, и токмо въ случаѣ медленія и за его напамятованіемъ онъ обращается съ донесеніемъ о семъ къ тому мѣсту или лицу, отъ власти коего зависитъ учинить взысканіе съ медлителей. Таковой порядокъ, бывъ самъ по себѣ весьма скорый въ дѣйствіи и при томъ избавляя отъ письменныхъ запросовъ и предложеній, отзывовъ и объясненій, не мало содѣйствуетъ въ настоящее время успѣху дѣлопроизводства.

Напротивъ того, на основаніи правилъ, предположенныхъ въ проектѣ, внѣшній надзоръ за движеніемъ дѣлъ въ Губернскомъ Правленіи и Казенной Палатѣ ввѣряется Общему ихъ Присутствію, которому для сего должны быть доставляемы отъ оныхъ мѣстъ ежемѣсячныя и годовыя вѣдомости о движеніи дѣлъ. При разсматриваніи сихъ вѣдомостей естественно представится необходимость въ требованіи по многимъ статьямъ свѣдѣній и объясненій. Потомъ по объясненіямъ симъ надобно будетъ составлять журналы, сообщать разрѣшенія общаго присутствія, требовать отвѣтныхъ донесеній о исполненіи по симъ разрѣшеніямъ, и такъ далѣе. Однимъ словомъ, сей порядокъ надзора за движеніемъ дѣлъ произведетъ немалую и безпрерывную переписку между начальственными и подчиненными присутственными мѣстами, къ чувствительному тѣхъ и другихъ отягощенію, отвлекая оныя отъ занятій полезнѣйшихъ. Сверхъ того, общее присутствіе состоя изъ членовъ тѣхъ самыхъ мѣстъ, въ коихъ за успѣшнымъ движеніемъ дѣлъ оно должно наблюдать, не можетъ ни въ какомъ случаѣ имѣть надзора столь же безпристрастнаго, какъ Прокуроръ — лице совершенно постороннее въ отношеніи къ тѣмъ дѣйствіямъ, за которыми надзираетъ, и къ тѣмъ упущеніямъ и безпорядкамъ, которые исправлять обязанность имѣетъ.

По всѣмъ таковымъ соображеніямъ я нахожу, что настоящій надзоръ Прокурора и Стряпчихъ по части полиціи и хозяйства, какъ за правильностію рѣшенія дѣлъ, такъ и за неумедлительнымъ движеніемъ оныхъ совершенно необходимъ и полезенъ, и что нѣтъ никакихъ уважительныхъ причинъ измѣнять сіе мудрое постановленіе Петра Великаго, усовершенствованное Учрежденіемъ о губерніяхъ.

3) *О пересмотрѣ и утвержденіи приговоровъ по дѣламъ уголовнымъ.*

Во введеніи къ проекту сказано: «Уголовной Палатѣ, часто состоящей неболѣе какъ изъ трехъ или четырехъ членовъ, дано страшное право: съ утвержденіемъ Гражданскаго Губернатора,

опредѣлять окончательно торговую казнь и каторгу, замѣнившую у насъ казнь смертную».

Въ проектѣ предположено: «Палату Уголовнаго Суда составить изъ семи членовъ, а именно: изъ Предсѣдателя, двухъ Совѣтниковъ, двухъ Засѣдателей отъ дворянства и городовъ, одного Ассессора и Ассессорскаго помощника.

«Учредить по судебной части въ губерніи лицо равное Гражданскому Губернатору подъ именемъ *Главнаго Губернскаго Судьи.*

«Дѣла въ Уголовной Палатѣ рѣшить по большинству голосовъ, но въ случаѣ когда, по раздѣленіи мнѣній на три и болѣе, большинства голосовъ не составится, то Губернскій Судья, получивъ о томъ донесеніе, наряжаетъ къ засѣданію по сему дѣлу одного, двухъ, или болѣе членовъ изъ другихъ Губернскихъ Судовъ; дѣло предлагается къ слушанію вновь и присоединеніе продолжается, доколѣ не составится большинство голосовъ. Приговоры уголовные о преступленіяхъ, по коимъ обвиняемый осуждается къ торговой казни и каторжной работѣ, или по коимъ болѣе 10 человѣкъ въ одномъ и томъ же дѣлѣ осуждаются къ тѣлесному наказанію со ссылкою на поселеніе, вносить на пересмотръ и утвержденіе *общаго судебныхъ мѣстъ присутствія*, которое составлять для сего изъ всѣхъ членовъ губернскихъ мѣстъ подъ предсѣдательствомъ Губернскаго Судьи (§§ 113, 117, 140, 169 и 170)».

Замѣчаніе. Нынѣ Палата Уголовнаго Суда состоитъ изъ Предсѣдателя и Совѣтника, которые опредѣляются отъ Правительства и изъ четырехъ засѣдателей, которые избираются отъ дворянства и купечества. Если къ сему комплекту членовъ прибавить еще одного Совѣтника, такъ какъ оныхъ и по учрежденію о губерніяхъ положено опредѣлять по два, то число членовъ Палаты было бы тоже самое, какое въ проектѣ признается нужнымъ. Впрочемъ какъ и по новому порядку предполагается, чтобы дѣла рѣшаемы были по большинству голосовъ *наличныхъ*, то и при новомъ составѣ Палаты число наличныхъ членовъ, рѣшающихъ дѣло, можетъ нерѣдко состоять, также какъ и нынѣ, *изъ четырехъ*. Слѣдовательно отъ преобразованія состава Уголовной Палаты никакой въ отношеніи сего разности не произойдетъ. Между тѣмъ всѣ приговоры ея устраняются отъ пересмотра и утвержденія Гражданскаго Губернатора. Она обязывается токмо приговоры о торговой казни и каторгѣ, или гдѣ болѣе 10 человѣкъ подвергаются тѣлесному наказанію со ссылкою на поселеніе, вносить на пересмотръ и утвержденіе общаго су-

дебныхъ мѣстъ присутствія, состоящаго изъ 19 членовъ. Перенесеніе съ Гражданскаго Губернатора на собраніе столь многочисленное обязанности пересматривать приговоры Палаты едва-ли можетъ произвесть что либо лучшее, ибо мѣра справедливости въ рѣшеніи дѣлъ зависитъ не отъ числа лицъ, призываемыхъ къ рѣшенію, но отъ степени ихъ просвѣщенія и безпристрастія. Чтожъ принадлежитъ до учрежденія по судебной части новаго правительственнаго лица, равнаго Гражданскому Губернатору, подъ именемъ Губернскаго Главнаго Судьи, то сіе, по мнѣнію моему, вовсе не нужно, поелику: 1) Ревизія судебныхъ мѣстъ, которая возлагается на сего чиновника, была до сихъ поръ производима Гражданскимъ Губернаторомъ и никогда не возникало отъ того никакихъ неудобствъ; 2) предсѣдательство въ Общемъ Присутствіи судебныхъ мѣстъ для пересмотра уголовныхъ приговоровъ можетъ возложено быть и на Гражданскаго Губернатора, буде дѣйствительно нужно, чтобы пересмотръ сей производимъ былъ не однимъ имъ лично, но коллегіально; 3) высшій надзоръ надъ чиновниками всѣхъ вообще въ губерніи присутственныхъ мѣстъ (кромѣ мѣстъ губернскихъ) съ проистекающею отъ онаго властію налагать на сихъ чиновниковъ пени, удалять ихъ отъ должности и предавать суду, входилъ всегда въ число обязанностей Губернскаго Правленія, какъ принадлежность мѣста правительственнаго, а не судебнаго. Раздроблять надзоръ сей и относить часть онаго къ вѣдомству Губернскаго Судьи и общаго судебныхъ мѣстъ присутствія не настоитъ и нынѣ никакой особенной надобности; напротивъ того свойство предмета требуетъ, чтобы оный зависѣлъ исключительно отъ власти исполнительной и сосредоточенъ былъ въ одномъ мѣстѣ, или лицѣ, управляющемъ губерніею. Если-же необходимо распространить въ нѣкоторой степени сей надзоръ и надъ членами губернскихъ судебныхъ мѣстъ, то кому ближе можетъ оный ввѣренъ быть, какъ не Начальнику губерніи, одному, или совокупно съ Президентами сихъ мѣстъ?

Въ семъ соображеніи, признавая съ одной стороны совершенно ненужнымъ учрежденіе Главнаго Судьи, а съ другой и неудобнымъ вводить въ составъ губернскаго чиноначалія лицо равное Начальнику губерніи, долженствующему быть предоставленнымъ надъ всѣми чинами ввѣренной ему губерніи, я полагаю: 1) пересмотръ и утвержденіе приговоровъ Уголовной Палаты оставить на обязанности Гражданскаго Губернатора съ тѣмъ однакожъ, чтобы онъ пересмотръ сей производилъ коллегіально съ Предсѣдателями

обѣихъ Судебныхъ Палатъ и Совѣстнымъ Судьею, и исполнялъ по заключенію большинства голосовъ. 2) Ограничить число приговоровъ, вносимыхъ на пересмотръ и утвержденіе Гражданскаго Губернатора, только тѣми приговорами, которые въ проектѣ (§ 140) признается необходимымъ подвергать таковому пересмотру. 3) Высшій надзоръ надъ всѣми чиновниками въ губерніи, опредѣленіе и увольненіе коихъ не зависитъ непосредственно отъ Сената, оставить по прежнему на обязанности Губернскаго Правленія, согласно 96 статьи Учрежденія о губерніяхъ. Чтожъ принадлежитъ до распространенія подобнаго надзора и надъ членами губернскихъ присутственныхъ мѣстъ, то въ случаѣ, буде бы оное признано было необходимымъ, можно дѣла по сему надзору предоставить коллегіальному разрѣшенію Гражданскаго Губернатора съ Президентами губернскихъ присутственныхъ мѣстъ.

4) *О чрезмѣрномъ количествѣ обязанностей, возложенныхъ на Гражданскаго Губернатора.*

Во введеніи къ проекту сказано: «Къ Губернатору стекается количество дѣлъ непомѣрное: жалобы на Земскія и Городскія Полиціи; жалобы на самые Суды Уѣздные и Городскіе въ медленности рѣшеній; производство разныхъ слѣдствій; пересмотръ всѣхъ безъ изъятія приговоровъ уголовныхъ, а ихъ бываютъ тысячи; участіе во многихъ дѣлахъ хозяйственныхъ; распорядокъ земскихъ повинностей; дѣла Приказа Общественнаго Призрѣнія; сношенія со всѣми Министерствами; кипы ежемѣсячныхъ вѣдомостей, объясненій и донесеній; обозрѣніе губерній, рекрутскіе наборы, и проч. и проч.»

Въ проектѣ предположено: «Губернскому Правленію состоять подъ предсѣдательствомъ не Гражданскаго Губернатора, а особаго чиновника, которому именоваться Вице-Губернаторомъ. Президента Казенной Палаты переименовать въ Предсѣдатели. Дѣла въ Губернскомъ Правленіи рѣшить по большинству голосовъ; но въ случаѣ, когда по раздѣленіи мнѣній на три и болѣе стороны большинство голосовъ не состоится, также когда Вице-Губернаторъ приметъ мнѣніе меньшаго числа, или и одинъ будетъ особеннаго мнѣнія, то дѣла переносить въ Общее Присутствіе Губернскаго Правленія и Казенной Палаты (§§ 8, 9, 69 и 71)».

Замѣчаніе. Со времени изданія Учрежденія о губерніяхъ бремя обязанностей Гражданскаго Губернатора дѣйствительно увеличи-

лось до безмѣрности. Причина сему сколько умноженіе дѣлъ по мѣрѣ умножившагося народонаселенія, столько же и возложеніе на Губернатора множества новыхъ обязанностей. Нынѣ количество дѣлъ, подлежащихъ его разрѣшенію, столь велико, что не предстоитъ возможности отправлять всѣ оныя съ желаемымъ успѣхомъ. Озабочиваясь съ моей стороны изысканіемъ способовъ къ отвращенію таковаго затруднительнаго положенія Начальниковъ губерній, я уже предполагалъ войти съ представленіемъ объ увольненіи ихъ отъ постояннаго предсѣдательствованія въ Губернскомъ Правленіи и объ учрежденіи въ сихъ послѣднихъ особыхъ предсѣдателей подъ именемъ Вице-Губернаторовъ. Мѣру сію я признавалъ и признаю необходимою по двумъ отношеніямъ: *во первыхъ*, чтобы преподать Губернаторамъ возможность съ лучшею удобностію заниматься прочими обязанностями съ званіемъ ихъ сопряженными, не отвлекаясь слушаніемъ въ Губернскихъ Правленіяхъ множества дѣлъ, которыя хотя и не подлежатъ никакому особенному съ ихъ стороны разрѣшенію, но не менѣе того, по настоящему порядку, требуютъ ихъ подписи; и *во вторыхъ*, чтобы положить черту раздѣленія между обязанностями предсѣдательствующаго въ Губернскомъ Правленіи и личными обязанностями Гражданскаго Губернатора, который по наказамъ о должности его *) есть глава и хозяинъ всей врученной въ смотрѣніе его губерніи.

Въ семъ уваженіи я совершенно соглашаюсь съ предположеніемъ проекта, чтобы учредить въ Губернскомъ Правленіи особаго Предсѣдателя съ званіемъ Вице-Губернатора, и чтобы дѣла въ ономъ рѣшались по большинству голосовъ, изъявъ однакоже изъ сего общаго порядка самоважнѣйшія дѣла, которыя предоставить Губернскому Правленію разрѣшать обще съ Гражданскимъ Губернаторомъ, на основаніи порядка нынѣ существующаго.

5) *О Уѣздномъ Управленіи.*

Во введеніи къ проекту сказано: «Между Губернскимъ Правленіемъ и Земскимъ Судомъ разность состоитъ въ томъ, что первое распоряжаетъ и предписываетъ, а послѣдній хотя въ меньшемъ кругѣ, но самъ непосредственно все почти исполняетъ. Если трудно предписать, то труднѣе еще исполнить, когда нѣтъ средствъ къ

*) Учрежд. о губерніяхъ 102 ст.; Наказы о должности Губернатора 1728 г. сентября 12-го и 1764 г. апрѣля 21-го.

исполненію. Отъ слѣдствія о маловажномъ пожарѣ до исполненія судебнаго приговора по тяжебному дѣлу, рѣшенному въ Общемъ Сената Собраніи, составляющаго часто огромную тетрадь разныхъ распоряженій, коей содержаніе и силу и законнику разобрать бываетъ трудно, Земскій Исправникъ, или Засѣдатель все долженъ знать, все обязанъ исполнить. Отъ поимки простаго бродяги до самыхъ важныхъ и многосложныхъ уголовныхъ слѣдствій, все лежитъ на его попеченіи. Отъ полтинной пошлины за гербовую бумагу до сотней тысячъ недоимокъ, во всемъ онъ отвѣтствуетъ, за все его винятъ и съ него взыскиваютъ».

Въ проектѣ предположено: «По примѣру Общаго Присутствія Губернскаго Правленія и Казенной Палаты, учредить высшую уѣздную инстанцію по части полиціи и хозяйства подъ именемъ *Уѣзднаго Правленія*, которому дать степень власти въ уѣздѣ подобную той, какую имѣетъ помянутое Присутствіе въ губерніи. Правленію сему состоять изъ Земскаго Исправника, Городничаго, Уѣзднаго Казначея и Градскаго Главы, подъ предсѣдательствомъ особаго чиновника, которому именоваться *Правителемъ Уѣзда.* Составъ Земскаго Суда преобразовать такимъ образомъ, чтобы Судъ сей состоялъ, подъ предсѣдательствомъ Земскаго Исправника, изъ трехъ Засѣдателей по выбору отъ Дворянства, и сверхъ того изъ двухъ Засѣдателей: одного, опредѣляемаго отъ общаго присутствія правительственныхъ губернскихъ мѣстъ по части хозяйственной; другаго, опредѣляемаго отъ общаго присутствія губернскихъ судебныхъ мѣстъ по части судебной. На перваго изъ сихъ послѣднихъ засѣдателей возложить полицію хозяйственную, а на втораго полицію судебную, не занимая ихъ другими дѣлами. При Земскомъ Судѣ состоять необходимому числу рядовыхъ инвалидной команды».

Замѣчаніе. Уѣздное Правленіе, бывъ основано на тѣхъ же самыхъ началахъ, какъ и Общее Присутствіе Губернскаго Правленія и Казенной Палаты, естественно представляетъ въ составѣ и образѣ дѣйствій своихъ тѣже самыя неудобства, какъ и сіе послѣднее (Общее Присутствіе Губернскаго Правленія и Казенной Палаты). Объяснено уже выше о сихъ неудобствахъ въ замѣчаніи объ упомянутомъ присутствіи, посему было бы излишне повторять ихъ. Остается токмо присовокупить, что предположеніе учредить въ губерніяхъ изъ членовъ губернскихъ присутственныхъ мѣстъ, а въ уѣздахъ изъ членовъ уѣздныхъ мѣстъ, особыя высшія надъ сими мѣстами инстанціи, сосредоточивающія въ себѣ всѣ отрасли управ-

ленія, не есть предположеніе новое. Оно уже было испытываемо на самомъ дѣлѣ бывшимъ Генералъ-Губернаторомъ Балашевымъ. Въ пяти губерніяхъ, коими онъ управлялъ, были учреждены подобныя установленія подъ именемъ Губернскихъ и Уѣздныхъ Совѣтовъ, съ нѣкоторыми токмо отмѣнами противъ настоящаго предположенія. Но опытъ удостовѣрилъ, что установленіи сіи не могутъ приносить желаемой пользы. Членъ Государственнаго Совѣта князь Долгорукій, обозрѣвавшій на мѣстѣ дѣйствія сихъ Совѣтовъ, нашелъ, что существованіе оныхъ не токмо безполезно, но по многимъ отношеніямъ даже вредно. Въ слѣдствіе того упомянутые Совѣты по Высочайшему повелѣнію были уничтожены во всѣхъ пяти губерніяхъ, и дѣйствіе учрежденія о губерніяхъ возстановлено въ прежней своей силѣ.

Обращаясь за симъ къ предположенію, чтобы, ограничивъ число членовъ Земскаго Суда, зависящихъ отъ выбора Дворянства, предоставить Общему судебныхъ мѣстъ и Общему правительственныхъ мѣстъ Присутствіямъ опредѣлять въ оный Судъ двухъ членовъ, которые занимались бы исключительно: одинъ судебною, а другой хозяйственною полиціею, я нахожу, что таковое измѣненіе состава Земскаго Суда, не улучшая затруднительнаго состоянія Земской Полиціи, представляетъ разныя неудобства. Зависимость членовъ одного и того же Суда, по ихъ опредѣленію и увольненію, отъ разныхъ вѣдомствъ не произведетъ ничего инаго, кромѣ одного между ними разномыслія, взаимнаго прекеканія и медленности въ содѣйствіи другъ другу, отъ чего служба будетъ терпѣть весьма много. Сверхъ того Губернское Начальство будетъ крайне затруднено пріисканіемъ достойныхъ чиновниковъ къ опредѣленію Земскими Засѣдателями, ибо какой съ достоинствами чиновникъ добровольно приметъ сію должность, съ которою сопряжено токмо 300 рублей жалованья и необъятное множество трудовъ, безпокойствъ и отвѣтственности? Нынѣ Дворянство назначаетъ въ сію должность большею частію поневолѣ. Посему не токмо нынѣ, но и въ то время когда оклады жалованья Земской Полиціи будутъ усилены, надлежитъ оставить единственно выбору Дворянства и утвержденію Гражданскаго Губернатора назначеніе въ Земскіе Суды членовъ, сколько потому, что сіе преимущество *), присвоенное Дворянству, весьма для него лестно, а не менѣе и въ томъ уваженіи, что выборъ чиновниковъ Губернскимъ Начальствомъ былъ бы не-

*) Указъ 1801 г. марта 18 дня.

рѣдко поверхностный, ибо оно не имѣетъ возможности разсматривать столь близко опредѣляемыхъ имъ чиновниковъ какъ Дворянство и должно основываться или на формулярныхъ спискахъ, или на разныхъ засвидѣтельствованіяхъ, болѣе или менѣе сомнительныхъ.

Затруднительное до крайности положеніе, въ которомъ находятся Земскіе Суды, происходитъ не отъ несовершенства правилъ, начертанныхъ въ учрежденіи о губерніяхъ для состава и образа дѣйствій оныхъ Судовъ. Правила сіи премудры и не требуютъ никакого измѣненія. Дабы удостовѣриться въ томъ, стоитъ токмо обратить вниманіе на то, что совершили Земскія Полиціи со времени ихъ учрежденія донынѣ: безопасность личная повсюду обезпечена; денные и ночные разбои прекращены; собственность частная и общественная ограждена отъ насилія; дороги проложены по мѣстамъ непроходимымъ и сообщенія вездѣ устроены; общее спокойствіе упрочено, и даже при смутныхъ обстоятельствахъ 1812 года соблюдено уваженіе и повиновеніе мѣстнымъ властямъ и Правительству. Все сіе Земскія Полиціи не могли бы совершить, если бы оныя были учреждены на началахъ не столь мудрыхъ. И такъ затруднительное положеніе Земскихъ Судовъ происходитъ не изъ сего источника. Оно происходитъ отъ того, что Суды сіи лишены всякой возможности быть исправными по своей должности: съ одной стороны при чрезмѣрномъ количествѣ дѣлъ, подлежащихъ неукоснительному исполненію, при кипѣ срочныхъ вѣдомостей, донесеній и объясненій, слѣдующихъ къ отправленію на каждой почтѣ, Суды сіи не имѣютъ вовсе канцелярій, ибо можно ли назвать канцеляріею нѣсколько полуграмотныхъ писцовъ, неимущихъ, получающихъ по рублю или по 50 копѣекъ въ мѣсяцъ жалованья; съ другой стороны весьма малое жалованье, опредѣленное самимъ членамъ сихъ Судовъ, нисколько несоразмѣрное съ ихъ многотрудными обязанностями, удаляетъ лучшихъ дворянъ отъ службы въ оныхъ Судахъ, ибо служба сія подвергая ихъ на каждомъ шагу отвѣтственности, заставляя жертвовать ежеминутно своимъ спокойствіемъ и оставить совершенно попеченіе о семействѣ и имѣніи своемъ, не обезпечиваетъ ихъ содержанія и въ продолженіи самаго служенія. Несоразмѣрность жалованья членовъ Земскихъ Судовъ приводитъ ихъ въ глазахъ простаго народа даже въ униженіе. Земскій Исправникъ получаетъ жалованья менѣе волостнаго головы и его писаря. Сіи послѣдніе нерѣдко получаютъ отъ казны въ годъ жалованья по 400 рублей, а Исправникъ токмо 250 рублей. На жалованье канце-

ляріи Земскаго Суда и на всѣ письменные матеріалы отпускается въ годъ по 600 рублей, между тѣмъ какъ въ рѣдкомъ Земскомъ Судѣ, бываетъ въ годъ менѣе 12-ти тысячъ исходящихъ нумеровъ.

Вотъ настоящія причины того упадающаго состоянія, въ которомъ находятся нынѣ Земскія Полиціи. Съ отстраненіемъ сихъ причинъ, Земскіе Суды безъ всякихъ преобразованій придутъ въ приличное достоинству ихъ положеніе. Способные и благонадежные дворяне займутъ въ нихъ мѣста и ревностнымъ служеніемъ своимъ при настоящихъ благотворныхъ намѣреніяхъ Правительства, легко возвысятъ благосостояніе уѣздовъ.

6) *О Волостномъ Управленіи.*

Во введеніи къ проекту сказано: «Злоупотребленія власти вообще менѣе дѣйствуютъ на цѣлыя общества и сословія, нежели на частныя лица. Отъ сего первоначально и возникли городскія, а потомъ и сельскія общества. Если бы земскій чиновникъ менѣе имѣлъ дѣла съ лицами, а болѣе съ мірскими обществами, т. е. если бы мірскія сіи общества были лучше образованы и имѣли бы свое собственное твердое управленіе: то нѣтъ сомнѣнія, что симъ однимъ пресѣкся бы главный поводъ къ притѣсненіямъ и жалобамъ».

Въ проектѣ предположено: «Въ каждой волости быть Волостному Правленію, а въ каждомъ селеніи, имѣющемъ не менѣе 25 дворовъ, Сельской Управѣ. *Волостному Правленію* состоять: изъ волостнаго головы, двухъ волостныхъ старшинъ, шести сельскихъ судей и волостнаго писаря; въ нѣкоторыхъ же случаяхъ и изъ всего волостнаго міра. *Сельской Управѣ* состоять: изъ сельскаго старшины и четырехъ сельскихъ судей, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и изъ всего сельскаго міра. При Волостномъ Правленіи и Сельской Управѣ находиться опредѣленному числу десятниковъ. Волостному Правленію въ волости, а Сельской Управѣ въ селеніи вѣдать полицію, хозяйство и судъ (§§ 342, 343, 346, 347, 354, 397 и 414)».

Замѣчаніе. Волостныя Правленія, учрежденныя въ 1797 году (хотя и не въ столь обширномъ видѣ, какъ настоящимъ проектомъ предполагаются), не принесли никакой существенной пользы донынѣ. Онѣ не облегчили дѣйствія Земскихъ Полицій и не улучшили состоянія поселянъ, а токмо увеличили тягость повинностей сихъ послѣднихъ. Волостные головы, вмѣсто огражденія выгодъ поселянъ, сами производятъ съ нихъ тайные поборы во всѣхъ случаяхъ, гдѣ не слѣдитъ ихъ Земская Полиція, или гдѣ надѣются на потворство оной. Бывъ неграмотными производителями дѣлъ, они рѣдко мо-

гутъ быть уличены въ злоупотребленіяхъ, ибо нѣтъ письменныхъ свидѣтельствъ о ихъ дѣйствіяхъ. Обязанности, на Волостныя Правленія возложенныя, или вовсе ими не исполняются, по неудобности оныя исполнить, или исполняются токмо на бумагѣ для вида.

И можно ли ожидать точнаго исполненія постановленій отъ людей, которые не постигаютъ ни цѣли, ни пользы сихъ постановленій; которые нимало не побуждаются въ дѣяніяхъ своихъ понятіемъ о чести, свойственнымъ людямъ просвѣщеннымъ, и которые во временной власти имъ вручаемой видятъ токмо средство къ частному своему прибытку? Опытъ всѣхъ временъ удостовѣряетъ, что самыя лучшія постановленія по полиціи, хозяйству и суду тогда токмо могутъ быть полезны, когда исполненіе оныхъ ввѣрено людямъ, имѣющимъ хотя нѣкоторую степень просвѣщенія, и что чѣмъ образованнѣе сіи исполнители, тѣмъ болѣе оныя постановленія приносятъ пользы обществу.

Основываясь на сей непреложной истинѣ, Учрежденіемъ о губерніяхъ полиція, хозяйство и судъ поручены исключительно одному просвѣщеннѣйшему классу людей — Дворянству; поселянамъ же предоставлено токмо избирать изъ среды своей въ нѣкоторыя присутственныя мѣста Засѣдателей.

Нынѣ предполагается ввѣрить полицію, хозяйство и судъ между 6 милліонами казенныхъ крестьянъ самимъ крестьянамъ, и для сего выбранными изъ среды ихъ составить правительственныя установленія 1-й и 2-й степени, подъ названіемъ Сельской Управы и Волостнаго Правленія.

Симъ установленіямъ поручается полиція во всемъ ея пространствѣ, исключая токмо слѣдствій по важнымъ уголовнымъ преступленіямъ и приведенія въ исполненіе многосложныхъ судебныхъ приговоровъ, которыя остаются по прежнему на обязанности Земскихъ Судовъ. Но всѣмъ прочимъ предметамъ полиціи общей, судебной и хозяйственной Земскіе Суды должны ограничиваться одними предписаніями Волостнымъ Правленіямъ или поверхностнымъ надзоромъ, предѣлы коего впрочемъ вовсе не опредѣлены.

Хозяйство казенное и земское въ нарочито обширномъ кругѣ предоставляется вѣдать тѣмъ же установленіямъ, съ соучастіемъ Сельскаго или Волостнаго схода (міра).

Не входя въ исчисленіе неудобствъ, какія отъ сего преобразованія въ управленіи могли бы произойти, достаточно для сравненія настоящаго порядка съ предполагаемымъ взять одно какое нибудь обстоятельство, напримѣръ: *платежъ податей.*

По существующему порядку денежныя суммы, слѣдующія на платежъ податей, вносятся отъ селеній прямо въ Уѣздное Казначейство. Въ пріемѣ оныхъ тотчасъ выдается квитанція. Буде Казначей медлитъ пріемомъ денегъ или выдачею квитанціи, то Земскій Исправникъ напоминаетъ ему о должности его и представляетъ о поступкѣ его Казенной Палатѣ. Цѣлость суммъ въ Казначействѣ обезпечивается: отъ пожара каменнымъ устройствомъ кладовыхъ, а отъ хищенія воинскимъ карауломъ, и сверхъ того имуществомъ Казначея, которое при опредѣленіи къ должности онъ представляетъ въ обезпеченіе.

По предполагаемому порядку всѣ денежные сборы на платежъ податей и повинностей имѣютъ вноситься отъ селеній въ Волостное Правленіе, которое должно записывать оные у себя въ книгу и выдавать квитанціи плательщикамъ. Потомъ оно обязано отправлять сіи сборы въ Казначейство, не оставляя у себя никогда болѣе 500 рублей и получать отъ Казначейства двѣ квитанціи, изъ коихъ одну представлять въ Уѣздное Правленіе, а другую хранить у себя. Книга, въ которую Волостное Правленіе должно записывать пріемъ денежныхъ суммъ, имѣетъ повѣряться Земскимъ Засѣдателемъ чрезъ каждые полгода.

При ближайшемъ разсмотрѣніи того и другаго порядка открывается, что по вновь предполагаемому цѣлость суммъ не обезпечивается ни отъ пожара, ни отъ хищенія; плательщики, въ случаѣ притѣсненія со стороны пріемщиковъ, не ограждаются никакою властію постороннею; квитанціи выдаются отъ людей безграмотныхъ; контроль вѣрности пріема суммъ опредѣляется самый недостаточный.

Но оставляя всякое сравненіе порядка управленія, предписаннаго въ Учрежденіи о губерніяхъ, съ предполагаемымъ, равно проходя молчаніемъ и то, что, по количеству письменнаго дѣлопроизводства, возлагаемаго на Волостныя Правленія, необходимо будетъ имѣть онымъ не по одному писарю, но цѣлыя канцеляріи, стоитъ токмо обратиться къ составу Волостныхъ Управленій, дабы убѣдиться въ неудобствѣ оныхъ.

На основаніи проекта каждое Волостное Правленіе должно заключать въ себѣ 9-ть должностныхъ лицъ изъ крестьянъ, а каждая Сельская Управа 5-ть таковыхъ. Взявъ для примѣра Пермскую губернію, гдѣ находятся 223 волости и полагая, что каждая волость имѣетъ по 1200 душъ, а каждый дворъ по 4 души ревизскихъ, выйдетъ, что число должностныхъ крестьянъ въ оной губерніи бу-

детъ простираться до 4900 человѣкъ, не считая еще десятниковъ, которыхъ полагается имѣть при Волостныхъ Правленіяхъ и Сельскихъ Управахъ. Какое же число оныхъ должно составиться по цѣлому Государству! Всѣ сіи люди будутъ выведены изъ класса *производителей*, отдѣлены отъ земледѣльческихъ упражненій, и по непросвѣщенію своему увлекаясь ложными понятіями о предоставленной имъ власти, могутъ терять добрую нравственность, ибо всякой кто живалъ въ провинціяхъ и смотрѣлъ съ примѣчаніемъ на дѣйствіе, какое производитъ въ поселянахъ обладаніе властію, знаетъ, что крестьянинъ лучшаго поведенія и рачительный къ домоводству, пробывъ нѣсколько лѣтъ сряду волостнымъ головою, обыкновенно становится пьяницею, тяготится земледѣльческими работами и наконецъ отъ того раззоряется. Но это еще не всё, что столь великое число людей не будетъ *произведеніями* работъ своихъ увеличивать народнаго богатства. Они потребуютъ освобожденія ихъ отъ повинностей и жалованья. Нынѣ, когда Волостныя Правленія учреждены въ самомъ маломъ размѣрѣ, содержаніе оныхъ стоитъ Государству значительныхъ суммъ. По одной Пермской губерніи издерживается на сей предметъ 175 тыс. рублей въ годъ.

Изъ всего того слѣдуетъ заключить, что не токмо предполагаемое проектомъ въ обширномъ размѣрѣ Волостное Управленіе ничего кромѣ вреда не произведетъ, но что и настоящія Волостныя Правленія едва ли не безполезны; что милліоны рублей на оные потребные умножатъ сумму народныхъ тягостей и притомъ безъ всякой существенной пользы, и что вообще доколѣ просвѣщеніе не распространится между поселянами, не надлежитъ, для собственнаго ихъ блага, облекать ихъ властію правительственною.

ЗАКЛЮЧЕНІЕ.

Къ симъ замѣчаніямъ о главныхъ основаніяхъ проекта новаго учрежденія для управленія губерній неизлишне будетъ присовокупить, что мудрость существующаго нынѣ учрежденія доказывается пятидесятилѣтнимъ благоустройствомъ губерній во всемъ пространствѣ Имперіи; что долговременное и благотворное существованіе онаго усвоило его въ любви народной, и произвело то, что самые поселяне знаютъ всѣ постановленія въ ономъ заключающіяся и

удобно снискиваютъ себѣ правосудіе, и что нѣтъ прямой необходимости отмѣнять сіе учрежденіе и вводить новое, мѣняя такимъ образомъ благо уже испытанное на пользу еще ожидаемую. Я полагалъ бы съ моей стороны оставить оное учрежденіе въ его силѣ и предоставить токмо разсмотрѣть всѣ постановленія послѣ изданія онаго послѣдовавшія и до онаго относящіяся, съ тѣмъ, чтобы отмѣнить изъ нихъ тѣ, которыя оному противорѣчатъ, и пополнить учрежденіе тѣми, которыя соотвѣтствуютъ духу онаго; за тѣмъ въ самомъ учрежденіи допустить перемѣны въ тѣхъ единственно статьяхъ, которыя по всѣмъ соображеніямъ опыта и самыхъ точныхъ мѣстныхъ наблюденій признаны будутъ требующими измѣненія; наконецъ исключить изъ учрежденія такія статьи, которыя, бывъ отмѣнены, найдены будутъ и нынѣ не подлежащими возстановленію. Такимъ образомъ сохранится для блага государственнаго въ цѣлости сіе драгоцѣнное законоположеніе, въ незабвенную память Великой Монархини, надъ онымъ трудившейся.

18-го Августа 1831 г.
г. Гельсингфорсъ.